I

(Communications)

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL Nº 19/2000

relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne, accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2001/C 32/01)

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE DES ACRONYMES

AHLC	Comité de liaison *ad hoc*
AP	Autorité palestinienne
BAT	Bureau d'assistance technique
BRCE	Bureau du représentant de la Commission européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Communauté européenne
CLP	Conseil législatif palestinien
CSP	Document de stratégie par pays
DG	Direction générale
ECTAO	Bureau d'assistance technique de la Commission européenne
GC	Groupe consultatif
IMT	Équipe internationale de gestion
JLC	Comité de liaison
LACC	Comité de coordination de l'aide locale
LRDP	Programme de développement rural local
MEDA	Partenariat méditerranéen
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAT	Plan d'action tripartite sur les recettes, les dépenses et le financement apporté par les donateurs à l'Autorité palestinienne
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PHC	Palestine Housing Council (Conseil du logement de Palestine)
PIN	Programme indicatif national
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SCR	Service commun des relations extérieures
SWG	Groupe de travail sectoriel
TFPI	Task-force pour la mise en œuvre des projets
UE	Union européenne
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient)
USAID	United States Agency for International Development

SYNTHÈSE

1. Au lendemain de la signature des accords d'Oslo en septembre 1993, la Communauté européenne (CE) a lancé un programme spécial d'aide visant à soutenir le processus de paix au Moyen-Orient et le développement de la société palestinienne, et a considérablement relevé le niveau de l'assistance financière déjà octroyée dans ce domaine. Pour les années 1994 à 1999, le total des engagements de la CE financés à partir des trois principales lignes budgétaires prévues pour le développement de la société palestinienne s'est élevé à 639 millions d'euros, et le total des paiements correspondants à 447 millions d'euros (voir *graphique 1*).

2. La Cour a effectué un audit destiné à déterminer dans quelle mesure la Commission a entrepris les actions nécessaires afin d'assurer la meilleure mise en œuvre possible de la politique de soutien communautaire au processus de paix et au développement de la société palestinienne. L'audit a tenu compte des diverses contraintes externes pesant sur la gestion de la Commission, telles que la complexité et l'instabilité de la situation politique locale, l'absence de contiguïté territoriale entre les zones sous administration palestinienne, la politique du gouvernement israélien envers la société palestinienne et la précarité des institutions palestiniennes (voir points 16-22). La situation dans la région est également caractérisée par un niveau d'aide globalement élevé, la capacité réduite des institutions palestiniennes à absorber l'aide et, au niveau opérationnel, des problèmes de coordination des donateurs (voir points 50, 79 et 86).

3. La gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne, a eu des résultats positifs. Le programme a apporté un soutien au processus de paix, en particulier par le biais du financement de l'Autorité palestinienne (AP); il a également contribué au développement économique et social en finançant des projets dans le domaine de l'éducation et des projets d'infrastructures (voir points 23-24).

4. L'incidence du programme a cependant été réduite en raison de faiblesses structurelles et d'insuffisances des procédures et systèmes de programmation et de gestion de la Commission. Il a été observé que:

a) le processus de décision est fortement centralisé, lent et complexe; les responsabilités sont fragmentées et la coordination entre les unités a besoin d'être améliorée (voir points 38-42). Le nombre et les qualifications des agents disponibles sont insuffisants pour permettre la gestion efficace d'un programme de cette dimension et de cette portée (voir points 29-37). En outre, des outils d'information de gestion satisfaisants font défaut (voir points 60-61);

b) aucun indicateur permettant d'apprécier les prestations de la Commission dans sa gestion du programme n'a été défini (voir points 54-55). En outre, les résultats d'une évaluation externe du programme n'ont pas fait l'objet d'un suivi adéquat, la Commission n'ayant pas établi précisément le calendrier des mesures à prendre dans ce domaine (voir point 64);

c) aucun train de projets qui soient définis, élaborés, approuvés et lancés dans le cadre d'un processus continu n'a été constitué. Afin de permettre l'engagement du volume important de crédits budgétaires disponible annuellement, de nombreux projets ont fait l'objet d'une décision sous la pression sans être suffisamment élaborés (voir points 47-53). Des problèmes de mise en œuvre et de suivi de certains projets ont également été constatés (voir points 56-59 et 66-83);

d) la coordination avec les autres donateurs, y compris les États membres, a été insuffisante, en particulier au niveau opérationnel. La Commission devrait jouer un rôle majeur dans la coordination des donateurs, qui soit en rapport avec l'importance relative de son programme d'aide (voir points 85-87).

INTRODUCTION

Contexte et historique de l'aide accordée par l'Union européenne (UE) à la société palestinienne

5. La CE accorde une aide à la société palestinienne depuis 1971. Au départ, l'aide se limitait aux réfugiés palestiniens et passait par l'intermédiaire de l'UNRWA ([1]). En 1981, en liaison avec son soutien politique au processus de paix au Moyen-Orient, la CE a commencé à octroyer une aide directe par le biais d'organisations non gouvernementales (ONG); cette nouvelle approche a ensuite été intensifiée en 1991, à la suite de la crise du Golfe.

6. Après la signature des accords d'Oslo (également dénommés «déclaration de principes») en septembre 1993, la communauté internationale, lors de la conférence des donateurs à Washington, s'est engagée à affecter 2 400 millions de dollars des États-Unis (USD) sur cinq ans (1994-1998) au développement de l'économie palestinienne, afin de soutenir le processus de paix. La CE a lancé un programme spécial d'aide ([2]) en s'engageant à verser 500 millions d'écus de 1994 à 1998. Chaque année, 50 millions d'écus devaient être fournis sous forme de subventions, et 250 millions d'écus sous forme de prêts à long terme seraient accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour l'ensemble de la période. L'engagement de l'UE a été renouvelé dans les mêmes proportions pour la période 1999-2003 lors de la réunion ministérielle de Washington en novembre 1998, au cours de laquelle les représentants des donateurs se sont engagés à verser 3 000 millions de dollars des États-Unis supplémentaires. Si l'on considère l'aide par habitant, la société palestinienne fait partie des principaux bénéficiaires de l'aide de l'UE dans le monde; l'UE est le plus grand bailleur de fonds de la société palestinienne ([3]).

7. Le volume de l'aide accordée par les donateurs est considérable et concentré dans une zone géographique limitée. Pour la

([1]) Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, en Jordanie, au Liban et en Syrie.

([2]) Règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil du 11 juillet 1994 relatif à la coopération financière et technique avec les territoires occupés (JO L 182 du 16.7.1994, p. 4).

([3]) Dans un document publié en 1998, la Commission a calculé que l'aide budgétaire par habitant durant la période allant de 1991 à 1995 s'élevait à 258 écus pour les Palestiniens, à 23 écus pour les pays ACP et à 11 écus pour les autres pays méditerranéens [COM(97) 715 final].

période 1994-1999, le total des engagements s'est élevé à 4 039 millions de dollars des États-Unis et le total des déboursements à 2 613 millions de dollars des États-Unis ([1]). Le nombre et la diversité des donateurs sont également très importants: plus de 50 agences d'aide officielles interviennent, parallèlement à un secteur d'ONG très développé ([2]).

Le cadre juridique et budgétaire du programme

8. Depuis 1994, les actions de l'UE en faveur de la société palestinienne ont été financées essentiellement à partir de trois lignes budgétaires ([3]): la ligne B7-4 2 0 0 (actions communautaires liées à l'accord de paix conclu entre Israël et l'OLP), dotée de crédits d'engagement annuels de 50 millions d'euros, destinés à honorer l'engagement de Washington; la ligne B7-4 2 1 0 (aide à l'UNRWA), destinée à assurer le financement des conventions entre la CE et l'UNRWA ([4]); enfin la ligne B7-4 1 0 0 (MEDA), à partir de laquelle ont été financés les projets d'assistance à la société palestinienne ainsi que ceux relatifs à d'autres pays tiers méditerranéens. De 1994 à 1999, le total des engagements effectués en faveur des Palestiniens à partir de ces lignes budgétaires s'est élevé à 639,1 millions d'euros, et le total des paiements à 447 millions d'euros (voir *graphique 1*).

9. La réglementation applicable à ces trois lignes budgétaires est la suivante: le règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil modifié par les règlements (CE) n° 2824/98 ([5]) et (CE) n° 2840/98 du Conseil ([6]), les conventions CE-UNRWA et le règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil ([7]). Une convention bilatérale relative à la mise en œuvre de la coopération financière et technique a été signée en 1998.

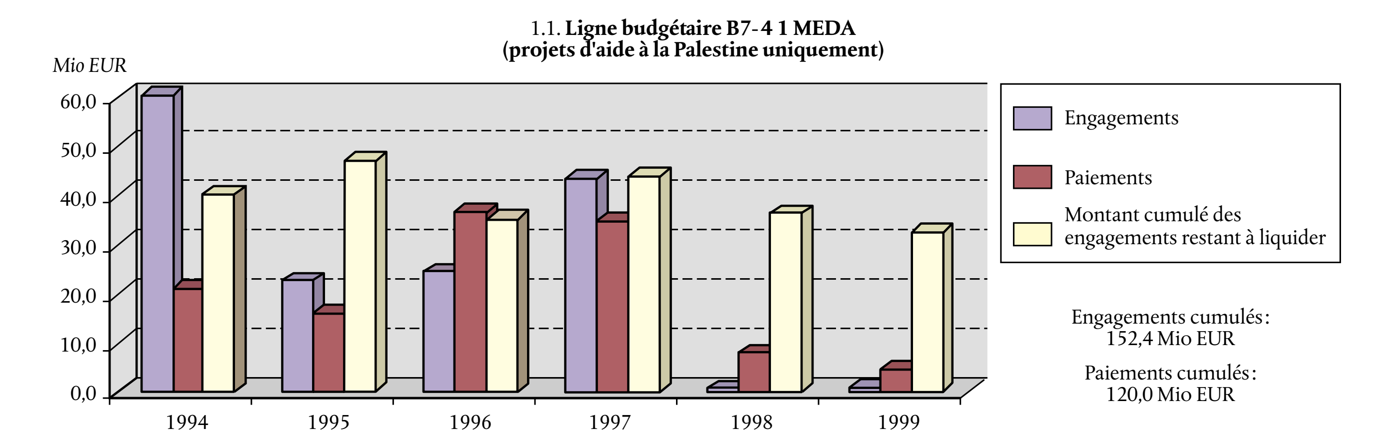
10. L'UE a continué à soutenir des projets mis en œuvre par des ONG et des opérations spécifiques exécutées par l'URNWA; d'autres mesures ont été arrêtées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Outre les projets financés à partir des trois principales lignes budgétaires susmentionnées, la Cour a relevé des engagements d'un montant supérieur à 66 millions d'euros qui, à la fin de 1998, étaient disponibles sur 12 autres lignes budgétaires des sous-sections B7 et B8 (actions extérieures) du budget ([8]) pour des mesures en cours en faveur de la société palestinienne. Différents règlements s'appliquent à ces 12 lignes budgétaires. Un projet examiné dans le cadre de l'audit a été financé à partir de trois lignes budgétaires différentes (voir point 80).

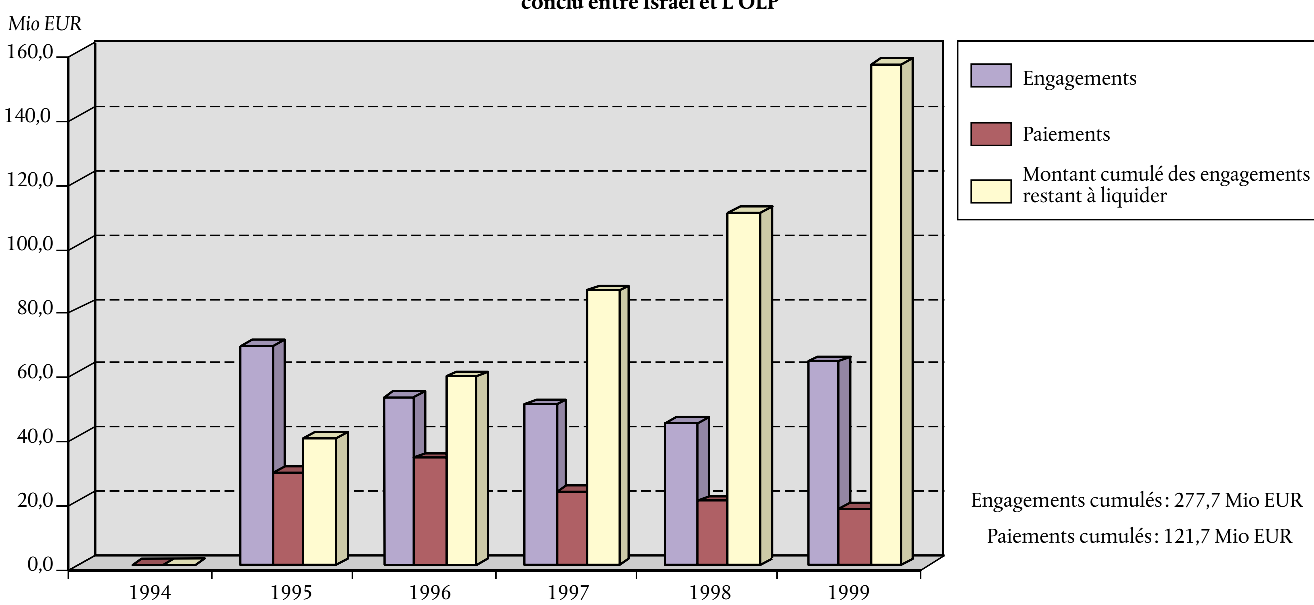
11. De 1995 à 1999, la Banque européenne d'investissement (BEI) a mis à disposition 214 millions d'euros sous forme de prêts et de capital risque pour 11 projets.

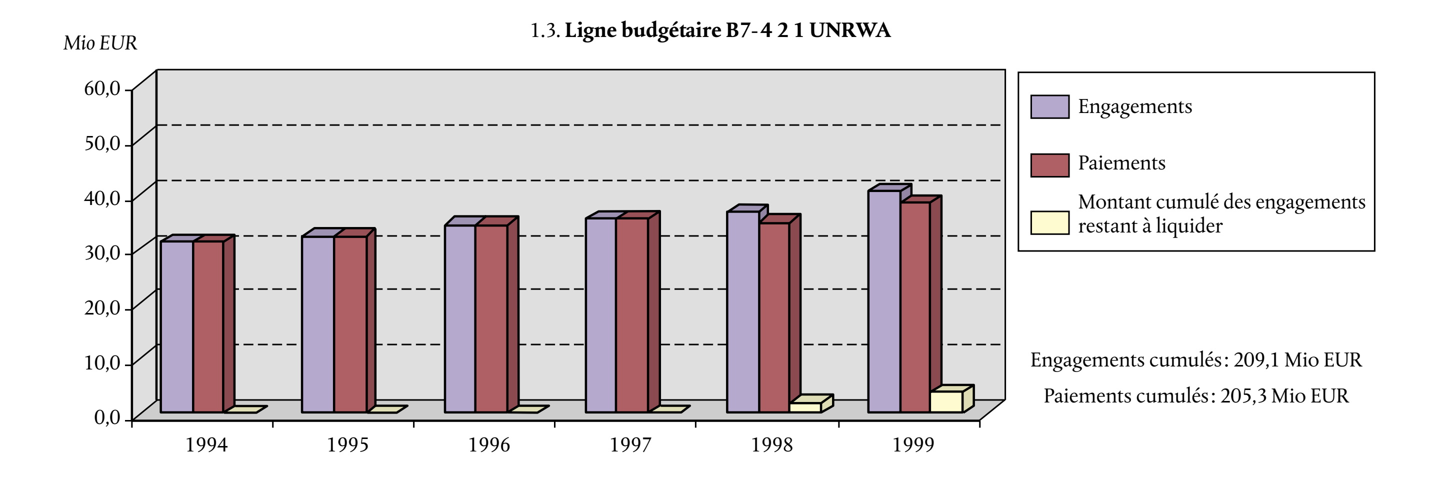
([1]) AP, ministère de la programmation et de la coopération internationale (MOPIC), troisième rapport de suivi trimestriel de 1999 sur l'assistance des donateurs.
([2]) Le secrétariat de l'AHLC: «Improvement of Aid Coordination for West Bank and Gaza», 30 septembre 1999.
([3]) Les références aux lignes budgétaires sont fondées sur le budget 1999.
([4]) La 9e convention CE-UNRWA (JO L 282 du 1.11.1996, p. 68) prévoyait 105,9 millions d'euros de 1996 à 1998; la 10e convention CE-UNRWA (JO L 261 du 7.10.1999, p. 36) prévoit 120,8 millions d'euros de 1999 à 2001.
([5]) JO L 351 du 29.12.1998, p. 13.
([6]) JO L 354 du 30.12.1998, p. 14.
([7]) Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (JO L 189 du 30.7.1996, p.1).
([8]) Ces douze lignes budgétaires concernent l'aide alimentaire, l'aide humanitaire, l'aide aux réfugiés, les actions en faveur des ONG, l'environnement, l'aide aux politiques et programmes démographiques, la réhabilitation, la démocratie et les droits de l'homme, la prévention de conflits et le soutien au processus de paix.

Graphique 1

AIDE DE L'UE À LA SOCIÉTÉ PALESTINIENNE (1994-1999)







L'audit de la Cour

12. La Cour a déjà réalisé des audits portant sur des aspects spécifiques de l'aide à la société palestinienne. Les résultats de ces audits ont été publiés dans le rapport annuel relatif à l'exercice 1995 ([1]) et dans le rapport spécial nº 4/96 relatif aux comptes de l'unité électorale européenne établie dans le cadre de l'action commune de politique étrangère et sécurité commune concernant l'observation des élections palestiniennes ([2]).

13. Le Parlement européen a toujours été vivement intéressé par la mise en œuvre du programme d'aide à la société palestinienne et par la gestion de ce programme par la Commission. La question a été abordée dans le cadre de la procédure de décharge 1997, une attention particulière ayant été réservée à cette occasion à l'hôpital européen de Gaza, au «Palestine Housing Council» (Conseil du logement de Palestine, PHC) ainsi qu'aux projets liés au soutien du Conseil législatif palestinien (CLP). Dans sa résolution concernant le rôle de l'UE dans le processus de paix et l'assistance future au Moyen-Orient, adoptée en mars 1999, le Parlement européen indiquait attendre avec intérêt les résultats des travaux de la Cour des comptes sur l'efficacité et la régularité du soutien financier de l'UE ([3]).

14. L'audit a été essentiellement centré sur les trois grandes lignes budgétaires mentionnées au point 8. Il a comporté des vérifications auprès des services centraux de la Commission à Bruxelles et une mission sur place, en novembre 1999, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie ainsi qu'auprès du Bureau du représentant de la Commission européenne (BRCE) à Jérusalem. Une sélection de 18 projets représentatifs de tous les grands secteurs d'intervention (santé, logement, infrastructure, soutien au secteur privé, éducation, mise en place d'institutions et frais récurrents) ont été examinés ainsi que les 9e et 10e conventions CE-UNRWA. Ces projets ont été mis en œuvre entre 1995 et 1999, à l'exception du «Palestine Housing Council» et de l'hôpital européen de Gaza, qui ont été lancés au début des années 1990. Les engagements relatifs à ces projets et conventions représentent 527 millions d'euros au total.

15. L'objectif de l'audit a consisté, compte tenu des diverses contraintes externes affectant la situation palestinienne (voir points 16-22), à évaluer dans quelle mesure la Commission a pris les dispositions nécessaires afin d'assurer la meilleure mise en œuvre possible de la politique de soutien communautaire au processus de paix au Moyen-Orient et au développement de la société palestinienne. Dans certains cas, ces contraintes externes peuvent imposer une mise en œuvre différente de celle qui avait été planifiée, voire empêcher toute mise en œuvre. En examinant l'efficacité du travail de la Commission en tant qu'organisation responsable de la mise en œuvre du programme, la Cour s'est efforcée de distinguer les éléments que la Commission est en mesure de maîtriser de ceux qui, en raison de contraintes extérieures, sont considérés comme échappant en grande partie à son contrôle. La Cour a également essayé de déterminer si la Commission avait défini et utilisé des indicateurs de performance lui permettant d'évaluer l'efficacité de sa propre gestion, tant au niveau du programme global que de ses principales composantes ([4]). L'audit a été réalisé en tenant compte des résultats d'une récente évaluation du programme ([5]), ainsi que d'un certain nombre d'autres évaluations et rapports d'audit concernant des projets ou des actions spécifiques.

([1]) JO C 340 du 12.11.1996.
([2]) JO C 57 du 24.2.1997.
([3]) Point 21 de la résolution (JO C 175 du 21.6.1999, p. 282).

CONTRAINTES EXTERNES PESANT SUR LE PROGRAMME

La complexité de la situation politique

16. Les accords d'Oslo ont permis d'engager un processus comportant le retrait israélien de certains des territoires occupés en 1967 et l'établissement d'un gouvernement palestinien autonome dans ces régions; ce processus est encore en cours. Du fait de l'occupation, qui a duré plus de 30 ans, les cadastres sont incomplets et parfois imprécis. En outre, la situation peut changer rapidement en fonction de l'évolution de la situation politique ou en raison d'échecs dans le processus de paix. Tous ces facteurs doivent être pris en considération pour déterminer le lieu, les objectifs et les composantes d'un projet, et ultérieurement dans la phase de mise en œuvre.

17. Les régions de la bande de Gaza et de Cisjordanie placées sous administration palestinienne n'ont pas de contiguïté territoriale, ce qui, compte tenu de la situation politique locale, rend la circulation des personnes et des biens complexe, parfois incertaine, voire impossible. Les palestiniens qui vivent dans la bande de Gaza ne sont autorisés à se rendre en Cisjordanie, et les résidents palestiniens de Cisjordanie à se rendre dans la bande de Gaza, qu'à condition d'être en possession d'un permis spécial délivré par les autorités israéliennes. Les contrôles de sécurité à la frontière sont fastidieux, même en période de calme relatif.

18. En période de tension, Israël a adopté la politique consistant à interdire l'accès à la Cisjordanie et à la bande de Gaza, ce qui a eu une incidence négative considérable sur l'économie palestinienne, en aggravant le chômage ([6]), en faisant obstacle aux échanges commerciaux, en augmentant les coûts et en ralentissant la mise en œuvre de projets de développement.

19. Tous les échanges commerciaux palestiniens avec le reste du monde doivent passer par Israël ou par des points de contrôle israéliens à la frontière. Toutes les marchandises importées en

([4]) Cette tâche a principalement consisté à déterminer si la Commission a prévu les moyens d'établir si ses propres prestations sont satisfaisantes.
([5]) CEPT II: «Evaluation of the EC programme of assistance to the West Bank and Gaza Strip — Final report and annexes», janvier 1999, présentée dans le document de travail de la Commission SEC(1999) 408.
([6]) En moyenne journalière, les travailleurs palestiniens en Israël sont passés de 116 000 en 1993 à quelque 30 000 en 1996 (Source: Banque mondiale, cité dans The Economist Intelligence Unit: «Country Profile, Israel/The Occupied Territories, 1999-2000»).

provenance de pays tiers dans les régions autonomes palestiniennes font l'objet d'inspections physiques de la part des douanes israéliennes et peuvent être bloquées pour des raisons de sécurité. Un traitement analogue est appliqué par les autorités israéliennes aux exportations palestiniennes ([1]).

20. L'AP dépend encore des transferts d'Israël pour une grande partie des ressources de son budget opérationnel ([2]). En 1997, Israël a bloqué tous ces transferts, provoquant une crise financière, ce qui a incité l'UE à intervenir en faveur de l'AP en adoptant le «fonds spécial de trésorerie».

La précarité des institutions palestiniennes

21. En 1999, le rapport intitulé «Renforcement des institutions publiques palestiniennes» ([2]), établi par une task-force indépendante ([3]) et soutenu, entre autres donateurs, par l'UE, a permis de disposer d'une évaluation complète et systématique de la structure et des capacités institutionnelles de l'AP. Selon ce rapport, dans le peu de temps qui s'est écoulé depuis son établissement, l'AP est parvenue, dans des conditions complexes et dans le cadre d'une juridiction territoriale limitée, à atteindre un certain nombre d'objectifs importants ([4]).

22. Cependant, d'importantes réformes doivent encore être mises en œuvre afin d'assurer la constitutionnalité du gouvernement, la responsabilité politique, l'examen de la constitutionnalité des lois et la gestion transparente des deniers publics. La comptabilité des recettes intérieures et des dépenses de l'AP manque de transparence et n'est pas complète. L'institution de contrôle nationale palestinienne avait déjà signalé des cas de gaspillage et de mauvaise gestion ([5]).

RÉSULTATS POSITIFS DU PROGRAMME

23. L'audit a permis de mettre en lumière un certain nombre de résultats positifs du programme. Les financements promis ont bien été engagés, et le programme a apporté un important soutien politique au processus de paix: en particulier, la Commission a joué un rôle crucial en se montrant capable d'agir rapidement dans des situations politiques critiques qui demandaient des réactions promptes. À titre d'exemple, on peut citer la décision d'accorder un important soutien budgétaire à l'AP, une fois cette dernière mise en place, sous la forme d'un financement des coûts récurrents dans le domaine de l'enseignement, et, à partir de 1997, par le biais du fonds spécial de trésorerie (voir point 20). C'est également la Commission qui, en 1999, a dirigé les travaux de révision du plan d'action tripartite sur les recettes, les dépenses et le financement apporté par les donateurs à l'Autorité palestinienne (PAT) ([6]).

24. En outre, la mise en œuvre du programme est assurée essentiellement par le biais d'appels à la concurrence locaux, ce qui permet de soutenir l'économie locale. Le programme prévoit le financement de secteurs essentiels au développement social de la population, tels que l'enseignement supérieur. Les projets d'infrastructure (routes, approvisionnement en eau, réseaux d'assainissement, collecteurs d'eaux pluviales et construction d'écoles) ont également favorisé un accroissement de la qualité de vie des Palestiniens.

ÉLABORATION ET GESTION DU PROGRAMME PAR LA COMMISSION

25. Cependant, l'audit a également révélé un certain nombre de faiblesses et d'insuffisances structurelles notables — résumées dans le présent rapport — au niveau des procédures et des systèmes de programmation et de gestion de la Commission, qui ont eu pour effet de réduire l'incidence du programme. Si les contraintes extérieures ont eu une incidence négative considérable sur l'efficacité de la mise en œuvre du programme, le caractère peu satisfaisant des résultats obtenus est aussi largement imputable aux éléments qui relèvent de la responsabilité de la Commission et que cette dernière devrait pouvoir maîtriser.

Exécution budgétaire

26. La Cour a procédé à une analyse de l'exécution budgétaire des projets et des actions financées, en faveur des Palestiniens, à partir des trois principales lignes budgétaires B7-4 1 0 0, B7-4 2 0 0 et B7-4 2 1 0 de 1994 à 1999, sur la base des données du système comptable de la Commission (voir *graphique 1*). Le volume de l'assistance fournie a fluctué en fonction de l'importance du financement des coûts récurrents de l'AP et du fonds spécial de trésorerie. En 1995 et en 1996, le financement des coûts récurrents représentait 30 % du total des engagements, mais son importance a progressivement été réduite les années suivantes. En 1997, le volume de l'assistance dépendait du fonds spécial de trésorerie qui, à lui seul, représentait 20 % des engagements et 28 % des paiements. En 1998 et en 1999, en revanche, la quasi totalité des fonds a été engagée dans le cadre de projets de nature plus complexe, pour lesquels les décaissements se font en général moins rapidement.

---

(1) SEC(98) 1769.

(2) En 1998, Israël a perçu au nom de l'AP et lui a ensuite transféré des impôts et droits s'élevant à 40 % des recettes nationales de l'AP (Rapport de la task-force indépendante, présidée par M. Rocard et dirigée par H. Siegman: «Renforcement des institutions publiques palestiniennes», sous l'égide du Conseil sur les relations étrangères, 1999).

(3) La task-force indépendante a été créée pour aider l'AP et la communauté des donateurs à accroître l'efficience et la crédibilité des nouvelles institutions autonomes palestiniennes.

(4) En particulier, l'élection du président et du conseil législatif, la mise en place d'un cabinet, la création d'une administration publique et le maintien de l'ordre public.

(5) Institution de contrôle générale palestinienne, premier rapport annuel, 1996.

(6) Le PAT, approuvé en 1995, définit les engagements respectifs de l'AP, d'Israël et de la communauté internationale des donateurs concernant l'élimination des contraintes pesant sur le développement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

27. S'agissant de la ligne budgétaire B7-4 2 0 0, des crédits de paiement d'un montant de 14 millions d'euros ont été reportés à l'exercice 1999. Par conséquent, au début de l'exercice 1999, les crédits de paiement disponibles sur cette ligne budgétaire s'élevaient au total à 64 millions d'euros. Conformément au règlement financier (1), les crédits de paiement ne peuvent faire l'objet d'une décision de report que lorsque les crédits prévus sur les lignes concernées au budget de l'exercice suivant ne permettent pas de couvrir les besoins. Or, en 1999, les paiements effectués sur cette ligne budgétaire n'atteignaient que 16 millions d'euros. En raison de ce faible taux de décaissement, des crédits de paiement d'un montant total de 40 millions d'euros ont fait l'objet de virements de cette même ligne budgétaire vers d'autres chapitres du budget au cours de l'exercice 1999.

28. Les faiblesses structurelles et les insuffisances qui caractérisent les procédures et les systèmes de programmation et de gestion de la Commission ont contribué à ralentir la mise en œuvre des projets et, par conséquent, à réduire le taux de décaissement. En particulier, pour dix projets importants ayant fait l'objet d'engagements sur la ligne budgétaire B7-4 2 0 0 de 1996 à 1998 et représentant un montant total de 49,5 millions d'euros, aucun paiement n'avait été effectué fin 1999. Six de ces projets, qui correspondent, à une exception près, aux engagements les plus anciens ont été examinés dans le cadre de l'audit (2) (voir points 38, 51, 57-59, 66-68 et 76-79).

Ressources humaines

Effectifs

Les services centraux de la Commission

29. Au sein des services centraux de la Commission à Bruxelles, la responsabilité de la gestion des projets et des actions financées sur les lignes budgétaires B7-4 1 0 0, B7-4 2 0 0 et B7-4 2 1 0 relève principalement de deux unités, à savoir l'unité géographique de la Direction générale des relations extérieures (l'ancienne DG I B) et l'unité technique du Service commun des relations extérieures (SCR). Or, dans aucun de ces services, le nombre d'agents de la Commission ne reflète la priorité financière et politique attribuée au programme par l'UE. La Cour n'a pu trouver aucune analyse ou évaluation, effectuées dans le cadre des procédures de gestion normales, du nombre et du type d'agents que les services compétents de la Commission considéraient comme étant nécessaires au niveau central, pour assurer à la fois la mise en œuvre du programme et l'ensemble des autres tâches relevant du bureau pour la Cisjordanie et la bande de Gaza (3). Au sein de la DG RELEX, le programme est géré à plein temps par deux agents: le responsable géographique et un assistant. Au sein de l'unité technique du SCR, la plupart des projets sont gérés par un seul agent, qui est également responsable d'autres projets ne concernant pas la Palestine.

30. En dépit du récent renforcement du bureau géographique et malgré la participation d'agents affectés à d'autres services (4), le nombre total d'agents disponibles est insuffisant pour assurer efficacement la gestion d'un programme ayant une telle envergure et un tel champ d'application.

Le bureau sur place

31. En 1991, suite à la demande formulée en ce sens par le Conseil européen de Dublin de 1990, la Commission a nommé un représentant auprès des Territoires occupés, qui était initialement en poste à Bruxelles. En février 1994, le représentant de la Commission a été affecté à Jérusalem avec trois assistants techniques. Les autorités israéliennes ne l'ont pas autorisé à ouvrir et à faire fonctionner un bureau en sa qualité de représentant. En conséquence, un bureau d'assistance technique de la Communauté européenne (ECTAO) a été ouvert sur place pour assurer la gestion du programme d'aide. Les conditions que devait satisfaire l'ECTAO pour être autorisé à mener ses activités ont été définies en 1994, sur la base d'un échange de lettres entre la Commission et les autorités israéliennes. Conformément à cet accord, le personnel du bureau ne compterait qu'un maximum de six personnes bénéficiant de privilèges et immunités identiques à ceux accordés aux fonctionnaires des Nations unies (5) en Israël et dans les Territoires occupés administrés par les autorités israéliennes, auxquelles s'ajouterait du personnel local. Cet accord, qui impose une contrainte extérieure de type quantitatif sur le personnel, est toujours en vigueur.

32. En 1998, les activités de l'ECTAO ont été reprises par le Bureau du représentant de la Commission (BRCE) qui, fin 1999, comptait — outre le représentant de la Commission — trois agents et deux experts européens sous contrat de deux ans. Le représentant de la Commission bénéficie du statut diplomatique depuis 1992, tandis que les trois agents et les deux experts européens ont le statut prévu par l'accord avec les autorités israéliennes. Neuf agents locaux faisaient également partie du personnel du bureau. Ce dernier a bénéficié d'un appui administratif ainsi que de l'expertise technique fournie par un nouveau type de BAT, la MEDA Team, constituée de six experts (voir également les points 35-36).

33. Par conséquent, fin 1999, le nombre d'agents et d'experts travaillant pour le BRCE était inférieur au plafond prévu dans l'accord avec les autorités israéliennes. À la suite d'une visite effectuée en 1996, l'Inspection des délégations a recommandé de renforcer le BRCE au moyen de deux postes A et d'un poste C. Ne disposant pas des moyens budgétaires nécessaires, la Commission n'a pas créé le second poste permanent de niveau supérieur autorisé par l'accord susmentionné; la création de ce poste aurait permis à un agent de se consacrer entièrement à la gestion des questions de développement.

(1) Article 7 du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 356 du 31.12.1977, p. 1) modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2673/1999 du Conseil du 13 décembre 1999 (JO L 326 du 18.12.1999, p. 1).

(2) Assistance technique et bâtiment pour le siège temporaire du CLP; derniers achats de matériel pour l'hôpital européen de Gaza; station de radio de Ramallah; MSP III; PDF (PLE/98/06).

(3) Des évaluations à caractère général des besoins ont été effectuées dans le cadre de l'opération Decode, mais il s'agissait là d'une action particulière puisque destinée à préparer la «Commission de demain». Il ne s'agit pas d'évaluations réalisées systématiquement par les services responsables afin de déterminer les besoins en personnel supplémentaire dans le cadre de la procédure budgétaire normale.

(4) Par exemple, le personnel des unités chargées de l'exécution financière, des appels d'offres et des contrats au sein du SCR.

(5) Le représentant de la Commission bénéficie du statut diplomatique depuis 1992.

34. En 1999/2000, il a fallu cinq mois à la Commission pour nommer un nouveau représentant. Entre-temps et pendant toute la procédure d'accréditation ultérieure, un seul agent était en poste pour gérer l'ensemble des activités, ce qui était insuffisant pour mener à bien la tâche qui incombe au bureau, eu égard à l'étendue et à l'envergure de ce programme au contenu politiquement sensible.

La MEDA Team

35. Pour la gestion des activités d'assistance, le BRCE dépend, depuis sa création, du soutien des assistants techniques. Depuis 1998, ce soutien est fourni par des BAT appelés «MEDA Teams». En dépit de l'importance de la contribution apportée par les MEDA Teams sur le plan technique, celles-ci ne constituent qu'une solution temporaire, en raison de la durée limitée des contrats. Leur champ d'action est également limité, puisqu'elles ne peuvent assumer des fonctions relevant des pouvoirs publics. L'efficacité des MEDA Teams a encore été réduite en Palestine du fait d'un taux élevé de renouvellement du personnel: fin 1999, soit un an et demi environ après la signature du contrat, un seul membre de l'équipe initiale sur six était encore en poste. L'une des raisons qui explique ce taux de rotation élevé est le fait que le contrat doive être renouvelé tous les ans, ce qui pousse de nombreux experts à chercher des affectations de plus longue durée.

36. Depuis le début de 1999 et pendant plus d'un an, la Commission n'est pas parvenue à se décider quant au remplacement de l'expert chargé du secteur privé au sein de la MEDA Team active en Palestine. Dans un premier temps, cette hésitation était imputable à des problèmes de procédure; ensuite, les services responsables ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur le choix du candidat. En l'absence d'expert en la matière, la planification et le suivi n'ont pu être effectués de manière satisfaisante pour cette composante fondamentale du programme d'assistance.

Qualifications du personnel

37. Un programme aussi vaste et aussi complexe que le programme d'assistance à la société palestinienne devrait, de préférence, être géré par des agents disposant d'une certaine expérience dans la gestion de programmes comparables. Cela n'a pourtant pas été le cas. Les agents affectés à cette tâche tant au BRCE qu'au sein des services centraux de la Commission n'étaient pas seulement en nombre insuffisant; ils ne disposaient pas toujours des connaissances et de l'expérience que nécessite ce type de tâche. En conséquence, des membres essentiels du personnel en place ont dû apprendre sur le tas. En outre, en raison de l'insuffisance des ressources disponibles et de l'importance de la charge de travail, le personnel n'a guère de temps à consacrer à la formation professionnelle. Les éléments qui précèdent ne sauraient diminuer ni l'engagement dont a fait preuve le personnel chargé de la gestion de ce programme, ni l'importance du travail réalisé. La contribution apportée par ces agents est fortement appréciée des autorités palestiniennes ainsi que de leurs interlocuteurs dans les autres organismes.

Organisation

38. Outre l'unité géographique de la DG RELEX et l'unité technique du SCR, plusieurs autres services du SCR, à savoir les unités chargées des affaires juridiques, des marchés publics, des questions financières et de l'audit ainsi que le contrôleur financier, interviennent dans la gestion et le contrôle du programme. Au sein de chaque service, le processus de décision comprend plusieurs niveaux, ce qui rend la prise de décision à la fois lente et complexe, voire parfois confuse. Il en a résulté des retards et des blocages dans la mise en œuvre de projets examinés dans le cadre de l'audit ([1]).

39. En outre, les responsabilités sont partagées et la coordination entre les unités est insuffisante. À l'heure actuelle, en dépit de la création du SCR, les tâches respectives des différentes unités ne sont pas clairement définies. Certains dossiers de projets ont été transmis de l'unité géographique au SCR; d'autres ont été conservés par l'unité géographique. De même, l'unité technique du SCR n'est pas responsable de la mise en œuvre de tous les nouveaux projets. Dans certains cas, l'attribution des responsabilités concernant la gestion et le suivi du projet manque de clarté. Il en résulte que certaines tâches ne font, en définitive, l'objet d'aucune action ([2]).

40. Dans les services centraux, les unités ne disposent pas de descriptions d'emploi détaillées définissant les tâches à effectuer; au BRCE, ces descriptions n'existent que depuis fin 1999.

41. À l'heure actuelle, les procédures sont fortement centralisées: dans la pratique, le BRCE est tenu de soumettre toute décision importante aux services centraux. Cette situation a pour effet non seulement d'entraîner des retards dans la mise en œuvre, mais également d'entamer le crédit du BRCE auprès des autres grands donateurs avec lesquels il traite sur place. Certains de ses interlocuteurs — des bénéficiaires, d'autres donateurs — ont fait remarquer qu'il était très frustrant pour eux d'avoir affaire à des agents du BRCE qui étaient de toute évidence bien placés pour prendre des décisions, mais qui n'étaient pas en mesure de le faire parce qu'ils ne disposaient pas des pouvoirs nécessaires. Cette situation contraste avec celle du bureau local de la Banque mondiale. En raison du contexte particulier prévalant en Palestine, le directeur pour le pays, basé sur place, dirige le programme de la Banque mondiale et bénéficie à ce titre de pleins pouvoirs.

42. Pour être en mesure d'agir rapidement et efficacement dans le contexte palestinien, qui est à la fois complexe et très instable, la Commission doit déléguer une part importante de ses pouvoirs, y compris en matière de gestion financière, de ses services centraux vers le BRCE. Une telle délégation de pouvoirs ne peut toutefois intervenir sans renforcer le BRCE, en le dotant des ressources humaines nécessaires et des outils de gestion appropriés, tels que l'accès à Sincom et aux bases de données. À cet égard, l'expérience pilote de la Commission en matière de délégation de responsabilités aux bureaux locaux dans le cas particulier de Sarajevo, en premier lieu, et, plus récemment, en Afrique du Sud, au Maroc, en Égypte et en Jordanie, ainsi que dans le cadre du programme de reconstruction lancé après le passage de l'ouragan Mitch en Amérique centrale, sont des exemples à suivre. Il faut espérer que cette expérience pilote poussera la Commission à étendre le processus de dévolution de ses pouvoirs et responsabilités en faveur des délégations.

Stratégie et planification

43. La stratégie adoptée par la Commission pour l'assistance à la société palestinienne est définie dans les documents suivants:

([1]) Palestinian Development Fund (PDF), Centre for Private Enterprise Development (CPED).

([2]) PHC, assistance technique à l'administration des douanes (PLE/97/11).

a) le document de stratégie par pays (CSP), qui expose la stratégie globale à long terme;

b) les programmes indicatifs nationaux trisannuels (PIN), qui définissent les stratégies sectorielles à moyen terme et

c) les plans de financement annuels, dans lesquels sont identifiés les projets à financer.

Cette stratégie s'inscrit dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et du plan de développement palestinien, élaboré par l'AP avec le soutien de la Banque mondiale, et qui constitue la base de la stratégie adoptée par l'ensemble des donateurs à l'échelle internationale.

44. Le PIN pour la période 1996-1998 ne définissait aucun indicateur de performance ni aucun objectif quantifié permettant d'évaluer le degré d'avancement de la mise en œuvre de la politique de coopération de l'UE en faveur de la Palestine. S'il présentait une description de l'assistance antérieure, le PIN en question ainsi que sa mise à jour pour la période 1997-1999 n'évaluaient nullement les enseignements tirés des expériences précédentes, qui devraient être pris en considération lors de la programmation des actions. En outre, la question de la coordination avec les stratégies adoptées par les autres donateurs n'y était pas abordée ([1]).

45. Fin 1999, un CSP couvrant la période 2000-2006 était achevé et un PIN pour la période 2000-2002 était en cours d'élaboration. La procédure de consultation correspondante, qui a notamment lieu au niveau du comité MED, a été définie en des termes plus précis que par le passé, afin de mieux tenir compte des observations des États membres.

46. La mise en place de structures institutionnelles par l'AP est une priorité essentielle du programme. Si la Cour se félicite du soutien récemment apporté par la Commission à l'élaboration du rapport susmentionné, intitulé «Renforcement des institutions publiques palestiniennes», elle note cependant que les projets qu'elle a lancés dans ce domaine n'ont guère produit de résultats concrets à ce jour. On relève essentiellement, à cet égard, la fourniture de matériel aux institutions palestiniennes, peu de progrès ayant été accomplis dans des domaines plus importants comme le renforcement des structures, des systèmes et des capacités administratives des institutions palestiniennes. À cet égard, le fait que le projet OT/96/03 n'ait pas permis de fournir une assistance technique au Conseil législatif palestinien (CLP) a été particulièrement préoccupant (voir points 77-79).

47. La Commission n'a pas encore été en mesure de constituer un train de projets qui soient définis, élaborés, approuvés et lancés dans le cadre d'un processus continu. De nombreux projets sont, au contraire, élaborés et font l'objet d'une décision sous la pression, afin d'engager l'important volume de crédits budgétaires disponibles annuellement. La plupart des décisions et des engagements relatifs à ces projets interviennent en réalité à la fin de l'exercice budgétaire. Le volume du portefeuille de projets que les services de la Commission, à Bruxelles et sur place, sont en mesure de gérer efficacement n'est pas pris en considération, pas plus que la capacité des autorités palestiniennes à absorber l'assistance fournie.

Élaboration des projets: prise en considération des risques, des contraintes et des implications en matière de procédures

48. L'élaboration de certains projets lancés au début des années 1990 a été déficiente ([2]); cela est en partie imputable au fait qu'à l'époque, l'AP n'existait pas encore et que le programme devait être géré depuis Bruxelles, puisque le BRCE n'avait pas encore été créé. Cependant, l'élaboration de projets plus récents s'est également révélée inadéquate ([3]). Une raison majeure en est la pression à laquelle est soumise la Commission pour engager tous les fonds disponibles avant la fin de l'exercice (voir point 47).

49. En particulier, l'unité technique responsable de la mise en œuvre devrait être étroitement associée à l'élaboration du projet; à l'heure actuelle, ce n'est souvent pas le cas. La création du SCR et la division du cycle des projets ont aggravé cette situation peu satisfaisante. En 1999, certaines propositions de financement portant sur des fonds communautaires de 9,5 millions d'euros au total, qui n'avaient pas encore été acceptées par toutes les unités compétentes de la Commission, ont été présentées au comité MED, pour soumission aux représentants des États membres. Ces propositions ont donc dû être retravaillées avant de faire l'objet d'une décision de la Commission, alors qu'elles avaient déjà reçu l'avis favorable du comité ([4]). Cette pratique est particulièrement critiquable: aucun projet ne devrait être soumis au comité consultatif avant l'approbation de la proposition par le service responsable de sa mise en œuvre.

50. Au niveau opérationnel des projets, les mécanismes de coordination ne fonctionnent pas aussi efficacement qu'ils le devraient pour prendre en compte l'activité intense des donateurs et l'afflux considérable de fonds. L'audit a permis de relever des cas où, l'aide promise par la Commission pour une action n'ayant pas été mise à disposition aussi rapidement que prévu, les autorités palestiniennes se sont tournées vers d'autres donateurs pour obtenir le financement nécessaire. Les projets ont par conséquent été élaborés en vain par la Commission, ce qui a entraîné un gaspillage de ses ressources (voir points 77-79 et 81-82).

51. En règle générale, les analyses du cadre logique annexées aux propositions de financement examinées ne comportaient pas d'évaluation approfondie des risques/contraintes. Pour certains des projets examinés ([5]), les implications particulières en matière de procédures et les contraintes existant sur le terrain n'ont pas été prises en considération, ce qui a eu pour effet de bloquer ou de retarder la mise en œuvre et de réduire le taux de décaissement pour ces projets.

([1]) En 1996, la Commission a reconnu la nécessité d'évaluer les expériences antérieures et d'aborder la question de la coordination avec les autres donateurs dans ce type de documents (note n° 11771 du 24 juillet 1996 de M. Prat, directeur général en fonction de la DG I B).

([2]) Hôpital européen de Gaza, PHC.

([3]) Construction d'un terminal cargo (PLE/99/0217), programme de réinsertion sociale des anciens détenus palestiniens (PLE/99/02).

([4]) Programme d'enlèvement des déchets solides (PLE/99/01), soins de santé primaires (PLE/99/0215), programme de réinsertion sociale des anciens détenus palestiniens (PLE/99/02).

([5]) CPED, MSP I-II, assistance à l'AP en matière de lutte contre le terrorisme.

52. La Commission n'a conclu que tardivement les négociations concernant la signature de la 9e et de la 10e conventions avec l'UNRWA, ce qui a considérablement retardé le versement de sa contribution à cet organisme ([1]). Dans le cas de la 10e convention, les retards étaient dus, en grande partie, à un débat interne à la Commission concernant la mesure dans laquelle la contribution de la CE au fonds général de l'UNRWA devrait être expressément affectée à des projets précis. Étant donné que l'affectation à des projets particuliers de contributions au fonds général n'est ni indiquée ni réalisable, ce long débat était purement théorique. Contrairement à la décision finale de ne pas affecter les fonds communautaires à un usage particulier, le texte de la convention autorise cette pratique dans un certain nombre de ses articles, en particulier pour ce qui est de l'obligation imposée par la Commission de lui communiquer certaines informations. L'UNRWA communique, pour des parties spécifiques de ses programmes, des chiffres qui s'avèrent justement correspondre au montant approximatif de la contribution versée par la Commission. Ces informations sont cependant purement théoriques étant donné que les fonds de la Commission sont mêlés aux contributions au fonds général de tous les autres donateurs ([2]).

53. Dans le cas du programme de développement rural local (LRDP), la Commission a insisté pour que le PNUD, agence chargée de sa mise en œuvre, lui fournisse les informations spécifiques nécessaires. Le PNUD se voit ainsi contraint de créer des systèmes comptables et de gestion des informations particuliers à cet effet. Fin 1999, le bureau du PNUD à Jérusalem ne savait toujours pas précisément sous quelle forme il était tenu de transmettre les informations requises par la Commission. Étant donné que l'UE est de loin le bailleur de fonds le plus important de ce projet, il eût été préférable pour la Commission de convenir avec le PNUD d'un seul système d'information de gestion, de suivi et de contrôle pour l'ensemble du programme.

Indicateurs de performance

54. Les indicateurs de performance sont indispensables pour apprécier si les objectifs des programmes sont respectés, les résultats atteints et les prestations des services de la Commission satisfaisantes. Dans un contexte où les contraintes extérieures, telles que celles décrites plus haut, sont susceptibles de perturber considérablement la mise en œuvre du programme, il est essentiel que la Commission définisse des indicateurs pour les domaines qui relèvent directement de sa responsabilité. Ce n'est que de cette façon qu'elle pourra clairement identifier ce qui est réalisé sous son égide et déterminer si ses prestations sont satisfaisantes, indépendamment des éléments qui interviennent dans les domaines qu'elle ne contrôle pas directement.

55. Des indicateurs de performance pourraient être définis pour mesurer par exemple la rapidité avec laquelle les décisions internes sont prises et les contributions fournies à tous les stades de la mise en œuvre ainsi que pour déterminer les délais à respecter pour la mise en place des ressources, procédures et systèmes de gestion appropriés. La Commission n'a pourtant pas défini d'indicateurs de ce type lui permettant d'évaluer ses propres prestations au niveau de la gestion du programme. Dans de telles conditions, on risque d'avoir trop facilement tendance à considérer que les insuffisances constatées dans la mise en œuvre du programme sont principalement imputables au contexte contraignant dans lequel la Commission s'efforce d'en assurer la gestion. C'est ainsi que dans un rapport sur la faiblesse des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme ([3]), la Commission met en évidence un certain nombre de contraintes affectant le programme, mais ne mentionne pratiquement aucune déficience de sa propre gestion.

Mise en œuvre des projets

Calendrier des actions et capacité de réaction

56. La situation palestinienne, pour les raisons décrites plus haut, nécessite des décisions rapides quant aux actions à entreprendre, et une capacité à réagir efficacement dans un contexte instable. Comme indiqué aux points 57-59 et 66-83, la mise en œuvre des projets a pourtant souvent été affectée par d'importants retards imputables à la lourdeur des procédures appliquées au sein de la Commission ou à des déficiences au niveau de la gestion. Pour certains des projets examinés ([4]), les services responsables de la mise en œuvre n'ont pas suffisamment tenu compte des conséquences pratiques de leurs décisions. Des problèmes de procédure ont également entravé la mise en œuvre.

Passation de marchés publics

57. La majorité des projets examinés ont été affectés par des retards et des blocages au niveau des diverses procédures liées à la préparation et à la mise en œuvre des appels d'offres pour l'assistance technique ([5]) et l'équipement ([6]). Ces problèmes ont eu une incidence négative sur les activités et les résultats des projets et ont contribué à réduire les décaissements.

58. Les services de la Commission estiment qu'une procédure d'adjudication doit en moyenne prendre six à neuf mois. Cependant, pour six des neuf cas observés par la Cour, une période allant d'un an à plus de trois ans a été nécessaire pour exécuter toute la procédure de passation de marchés; pour les trois cas restants, suite à la suspension ou à l'annulation de l'appel d'offres, les procédures n'ont pas été du tout relancées et les marchés n'ont jamais été attribués, bien qu'officiellement les projets n'aient pas été modifiés. Pour deux des projets audités, les prolongations des conventions de financement ne sont devenus nécessaires qu'en raison des retards survenus dans les appels d'offres ([7]).

59. Les retards ont souvent été provoqués par des difficultés de communication et de coordination entre le BRCE et le siège ainsi

([1]) À titre d'exemple, le premier versement pour 1999 dans le cadre de la convention 1999-2001 n'a été effectué que fin octobre 1999. Étant donné que la Commission est un important donateur de l'UNRWA, et que l'UNRWA est souvent à court de moyens financiers, de tels retards mettent l'Office en difficulté.

([2]) Concernant le problème de l'affectation des fonds communautaires à des projets particuliers, voir également les rapports spéciaux de la Cour des comptes n° 2/97 relatif aux aides humanitaires (JO C 143 du 12.5.1997, p. 1) et n° 5/98 relatif à la reconstruction en ex-Yougoslavie (JO C 241 du 31.7.1998, p. 1).

([3]) Justification du virement de crédit n° 53A/99 (procédure Notenboom de 1999), SEC(1999) 1608 final, p. 26.

([4]) Hôpital européen de Gaza, CPED, assistance technique au CLP, mise en place de structures institutionnelles, assistance à l'AP en matière de lutte contre le terrorisme.

([5]) Construction d'écoles, MSP III, assistance technique au CLP, PHC, hôpital européen de Gaza

([6]) MSP I-II, équipement des universités, mise en place d'institutions, construction d'écoles.

([7]) MSP I-II, équipement des universités.

qu'entre les différents services à Bruxelles. Dans certains cas examinés, les services de la Commission n'ont pas pris de mesures pendant des mois; les dossiers correspondants n'ont fourni aucune information sur les motifs de cette inaction ([1]).

Suivi et établissement des rapports

60. Le bureau géographique de la DG RELEX (l'ancienne DG I B) devrait être le point de convergence entre les différents services concernés de la Commission, en matière de coordination et de diffusion des informations concernant le programme. Cependant, fin 1999, la Commission ne disposait pas d'un système d'information de gestion efficace, permettant de couvrir toutes les lignes budgétaires: elle n'a pas été en mesure ni au niveau du bureau géographique ni au niveau du BRCE, de fournir à la Cour une liste complète de tous les projets financés de 1995 à 1999 sur la totalité des lignes budgétaires, au titre du soutien à la société palestinienne. Quant au système d'identification des projets dans le système comptable Sincom de la Commission, il ne permet pas non plus d'identifier tous les projets correspondants. Dans l'état actuel des systèmes d'information, il faut, pour dresser la liste complète des projets, examiner manuellement les enregistrements comptables pour chaque ligne budgétaire et en extraire les opérations individuelles.

61. Étant donné que le BRCE ne dispose que de la liste des projets financés sur les trois principales lignes budgétaires et non de la liste complète des projets financés sur la totalité des lignes budgétaires, il ne peut qu'assurer un suivi ponctuel — et non systématique — de ces derniers. En outre, ni le BRCE ni la MEDA Team ne disposent d'informations actualisées concernant l'état d'avancement du financement des projets, pas plus que d'un accès en ligne à Sincom.

62. Parmi les projets examinés, deux totalement différents ont été financés dans le cadre du même engagement budgétaire ([2]), rendant impossible la réalisation du suivi financier des projets individuels sur la base des données du système comptable Sincom de la Commission, à moins d'examiner chaque paiement.

63. Dans certains cas, les dispositions de la convention de financement relatives à l'établissement de rapports étaient insuffisantes ou imprécises, entraînant des retards dans les versements ainsi que des blocages et des défaillances au niveau de la mise en œuvre ([3]).

Évaluation

64. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1734/94 du Conseil, la Commission a procédé à une évaluation externe des principaux projets du programme. L'évaluation a été centrée sur les projets dans les domaines du soutien au secteur privé, aux infrastructures, à l'éducation et à la mise en place d'institutions. La Commission a exposé ses observations sur le suivi de l'évaluation dans deux documents datant de septembre et novembre 1999, qui ont été présentés à un groupe de travail du Conseil. Cependant, la liste des actions à entreprendre n'était pas suffisamment précise et ne comportait pas de calendrier clairement établi.

65. Hormis l'évaluation globale susmentionnée, concernant un projet examiné mis en œuvre en deux phases consécutives, la Commission a indiqué, à la demande des représentants des États membres du comité MED, qu'elle procéderait à une évaluation de la première phase. Cependant, la deuxième phase a été préparée et approuvée avant que le rapport d'évaluation n'ait été disponible ([4]).

CONSTATATIONS RELATIVES AUX PROJETS EXAMINÉS

L'hôpital européen de Gaza

66. L'hôpital européen de Gaza constitue un projet colossal (représentant des engagements d'un montant de 32,4 millions d'euros) dans un domaine et dans une région où l'aide est très attendue et la visibilité du projet extrêmement importante. Or, la Commission n'a pas participé activement à la gestion du projet pendant les premières années de sa mise en œuvre et s'est contentée de fournir les fonds nécessaires, le reste du travail ayant été confié à l'UNRWA. Bien que la Commission ne disposât, jusqu'en 1994, d'aucune représentation sur place, elle n'a pas considéré nécessaire de prévoir un quelconque suivi indépendant du projet par l'intermédiaire d'un expert, par exemple.

67. À partir de début 1995, la question de la mise en service et de la gestion de l'hôpital a fait l'objet de débats entre les trois parties concernées (AP, UNRWA et CE). En avril 1996, la Commission a, pour la première fois, exprimé la nécessité de recourir aux services d'un consultant international en matière de gestion, mais aucune action concrète n'a été entreprise. Lorsque les problèmes financiers de l'UNRWA sont devenus manifestes en septembre 1996, la Commission a considéré que le contrôle du projet avait peut-être échappé à l'UNRWA, en conséquence de quoi elle a décidé (en septembre 1996) de dépêcher des consultants sur place pour faire le point de la situation (fin 1996).

68. Sur la base de leurs rapports, la Commission a commencé à reprendre le contrôle du projet (mars 1997) et est parvenue à:

a) convaincre l'UNRWA d'assumer la responsabilité du projet jusqu'à ce que l'Autorité palestinienne soit en mesure d'en assurer la reprise;

b) obtenir l'accord des autorités palestiniennes pour qu'elles reprennent la gestion et la responsabilité financière de l'hôpital et

c) obtenir l'accord des deux parties pour confier la mise en service de l'hôpital à une équipe internationale de gestion.

([1]) MSP I-II, MSP III, construction d'écoles, assistance technique au CLP, mise en place d'institutions, PHC.
([2]) Équipement des universités, OT/96/02a et construction d'écoles, OT/96/02b.
([3]) Hôpital européen de Gaza, PHC, mise en place d'institutions, planning familial.
([4]) Phase II de la construction d'écoles.

La Commission a défini trois lignes d'actions différentes pour financer des travaux d'aménagement de l'hôpital, les derniers achats de matériel et de fournitures ainsi que la mise en place de l'équipe internationale de gestion (IMT). Cependant, le processus administratif ayant débouché sur la signature des trois conventions de financement a été assez mal géré par la Commission [1]. Tous les délais et/ou calendriers prévus par la Commission étaient par trop optimistes et fondés sur une surestimation systématique de la capacité même de la Commission à prévoir les démarches administratives nécessaires, à prendre les décisions correspondantes et à assurer leur mise en œuvre. Il a donc fallu attendre deux ans (à partir de mars 1997) avant que l'action de la Commission se concrétise sur le terrain, à savoir que l'équipe internationale de gestion soit mise en place en août 1999. À cette époque, cependant, la convention de financement relative aux travaux de réaménagement de l'hôpital n'était toujours pas signée par l'UNRWA.

Le «Palestine Housing Council» (Conseil du logement de Palestine)

69. Au début de son programme d'aide à la société palestinienne, la Commission a décidé, en 1991, d'accorder une aide au Palestine Housing Council (PHC) qui venait d'être mis en place. Compte tenu de l'importance tant politique que sociale que revêtait le logement pour les Palestiniens à cette époque, ainsi que de l'inexpérience du PHC, il s'agissait d'une action ambitieuse, pour laquelle il faut rendre hommage à la Commission.

70. Conformément aux dispositions des conventions de financement de 1991 et 1994, l'objectif était d'établir un programme de logement financé par un crédit. Certes, les bénéficiaires n'étaient pas tenus de payer le coût économique total des unités, mais les conditions de remboursement devaient être définies de manière à créer un fonds renouvelable pour le développement futur du logement. Les premiers documents relatifs au projet concernaient le logement en faveur des familles à revenu faible ou modeste, mais le projet n'a pas été mis en place en tant que programme de logements sociaux. Ce programme avait également pour objectifs d'offrir des emplois aux Palestiniens ayant perdu leur travail en Israël, de stimuler l'activité économique interne dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, de promouvoir la formation dans les domaines des méthodes de construction et de la gestion ainsi que de mettre en place des institutions [2].

71. Le PHC étant une nouvelle organisation, les conventions de financement prévoyaient qu'il bénéficierait d'une assistance technique pour les questions d'ordre technique et de gestion. L'agence des États-Unis pour le développement international (USAID) apportait également son soutien à l'organisation à cette époque. Néanmoins, pour plusieurs raisons, dont certaines clairement imputables au PHC, le principal apport de l'assistance technique pour l'amélioration de la gestion n'a pas été fourni. Différents éléments d'assistance technique ont cependant été octroyés par la Commission pendant la durée de vie du projet.

72. En 1998, le contrôleur financier de la Commission a fait état des faiblesses suivantes concernant le projet [3]:

a) des augmentations de coûts importantes étaient intervenues, si bien que les unités de logement n'étaient plus accessibles aux Palestiniens à revenu faible et moyen;

b) une partie de ces augmentations de coûts étaient imputables au caractère inadapté de la conception architecturale, à l'utilisation de marbre italien dans les appartements et à l'accroissement de la taille des unités;

c) en raison du faible taux des ventes (30 %), le fonds renouvelable n'a pas été constitué;

d) le PHC ne respectait pas les conventions de financement [4];

e) les dispositions des conventions de financement, notamment dans les domaines de l'établissement de rapports et de l'influence exercée par la Commission sur les décisions clés, étaient insuffisantes.

Les services opérationnels n'ont pas répondu à ces observations.

73. Suite à la mission du contrôleur financier, un autre audit des projets du PHC a été lancé par les services opérationnels de la Commission. Il a permis de constater que, s'il y avait bien eu des dépassements budgétaires ainsi que diverses déficiences de gestion affectant le PHC et une attribution des unités à Gaza non conforme aux termes des conventions de financement, la Commission, quant à elle, n'avait pas accordé au PHC l'assistance technique prévue par ces dernières. Elle n'était donc pas en position de force pour réclamer des fonds au PHC. Par ailleurs, en ce qui concerne le versement final des 6,7 millions d'euros restants (sur les 39 millions d'euros de l'enveloppe globale), le rapport d'audit faisait valoir que la Commission pouvait décider soit de ne pas l'effectuer, soit de l'assortir de certaines conditions contraignantes. Fin 1999, soit après plus d'un an, aucune action n'avait été entreprise à la suite de ce rapport, et aucun service de la Commission n'était conscient de la nécessité de réagir d'une façon ou d'une autre — la question a été laissée en suspens. Fin 1999, la direction du PHC espérait toujours que la Commission réactiverait son aide.

74. À certains égards, le projet du PHC peut être considéré comme un succès. 1 100 appartements ont été construits sur 19 sites, selon des normes assez satisfaisantes [5]. Outre l'embauche

(1) La nature d'un projet de convention de financement a été modifiée, «l'achèvement de la construction» de l'hôpital devenant des «travaux d'aménagement», et l'identification du signataire le plus indiqué pour cette convention de financement, à savoir l'UNRWA ou l'AP a posé problème. Un engagement global pour diverses tâches d'assistance technique a été modifié afin d'inclure l'assistance technique relative à la gestion de l'hôpital, ce qui a nécessité une consultation de dernière minute du comité MED. La Commission a modifié sa position concernant la question de savoir qui de l'UNRWA ou de l'UE allait passer le contrat avec l'équipe internationale de gestion. Tous ces éléments ont encore retardé la signature du contrat de gestion.

(2) On peut affirmer que les objectifs du projet étaient trop nombreux et trop ambitieux.

(3) Toutes ces critiques reposaient sur des documents du BRCE et des discussions avec le personnel d'ECTAO.

(4) Le BRCE l'avait expressément indiqué au service de gestion du PHC en mars 1996.

(5) Le rapporteur du Parlement européen a fait observer que les unités de l'agence des États-Unis pour le développement international ont été terminées selon des normes de qualité et pour un coût supérieurs à ceux des unités financées par la Commission. Les unités vues par les auditeurs de la Cour n'étaient pas luxueuses au regard des normes de la région.

d'ouvriers du bâtiment, les professionnels palestiniens (architectes, etc.) ont trouvé un emploi après leur expulsion du Golfe. Les plaintes concernant l'utilisation de marbre italien ne sont confirmées par aucun élément probant objectif, et il est surprenant que les services opérationnels de la Commission ne soient pas parvenus à réfuter catégoriquement ces accusations. Les coûts unitaires ont certes augmenté en raison d'une planification financière insuffisante et d'un contrôle des coûts peu satisfaisant de la part du PHC, notamment l'augmentation de la taille des logements, mais certaines augmentations de coûts [1] sont imputables à l'incidence des fermetures des frontières et des grèves sur le prix des matériaux de construction. Bien que le PHC n'ait pas réussi dans un premier temps à empêcher son directeur à Gaza d'allouer des unités sans appliquer les conditions de remboursement prévues, ce qui a par la suite entraîné une baisse des remboursements des unités en Cisjordanie [2], il apparaissait, fin 1999, que le PHC s'employait à corriger cette situation.

75. La convention de financement était incomplète, car elle ne prévoyait pas la participation de la Commission aux décisions clés concernant la mise en œuvre. Les dispositions relatives à l'établissement de rapports étaient insuffisantes. Dans la première convention de financement, les dispositions prévues en matière d'assistance technique pour la gestion étaient insuffisantes, malgré l'importance de la composante relative à la mise en place d'institutions dans ce projet. Bien que la Commission ait suivi de près ce projet, par l'intermédiaire du personnel de l'ECTAO et d'assistants techniques, les procès-verbaux des réunions révèlent parfois une grande tension — voire une rupture de la communication — entre le PHC et la Commission. Alors que l'échec du principal appel d'offres pour l'assistance technique peut être directement imputable au PHC, il n'en reste pas moins que, pour une raison ou pour une autre, une composante essentielle du projet PHC que devait fournir la Commission ne s'est pas matérialisée, affaiblissant la capacité du PHC à gérer le projet comme le demandait la Commission.

Projets en faveur du Conseil législatif palestinien (CLP)

Construction d'un bâtiment pour le siège temporaire du CLP

76. En 1997, la Commission a affecté 5 millions d'euros au financement de la construction d'un bâtiment destiné à accueillir le siège temporaire du Conseil législatif palestinien à Ramallah. Le fait que l'AP ait décidé de changer de site d'implantation du bâtiment explique en partie que la signature de la convention de financement ait été retardée. Selon la convention de financement, la mise en œuvre du projet s'étalait sur deux ans, à savoir d'août 1999 à août 2001. Cependant, fin 1999, bien que les autorités palestiniennes l'aient nié à plusieurs reprises, il s'est avéré qu'elles avaient déjà commencé à construire un bâtiment pour le Conseil législatif palestinien ailleurs, dans le cadre d'un projet différent, non financé par l'UE, ce qui a rendu le projet communautaire superflu.

Octroi d'une assistance technique et d'équipement au CLP

77. Un autre projet très en vue, comportant l'octroi d'une assistance technique et d'équipement au CLP, pour lequel 3 millions d'euros ont été engagés, a été particulièrement affecté par la façon dont la Commission a appliqué les procédures de passation de marché. Le service de la Commission responsable de la mise en œuvre du projet a inclus dans son appel d'offres pour la fourniture d'une assistance technique la même société qui, dans le cadre d'un contrat d'assistance technique à court terme dans la phase préparatoire du même projet, avait rédigé les clauses de l'appel et le rapport sur la définition du projet; ces documents étaient annexés à la documentation de l'appel. Sur les cinq sociétés invitées à soumissionner, elle a été le seul offrant. L'appel a donc été annulé.

78. Le contrat d'assistance technique à court terme signé avec le consultant susmentionné, qui avait été conclu par entente directe, a été prorogé jusqu'en janvier 1997. Un nouveau contrat, de mai à septembre 1997, a ensuite été octroyé au consultant, également par entente directe [3]. Bien que les activités réalisées, telles que décrites dans le rapport final par le consultant, aient été conformes aux clauses du contrat, les représentants du CLP rencontrés par les auditeurs sur place ont fait part de leur mécontentement, principalement dû au manque de consultation du CLP.

79. Un deuxième appel d'offres a été suspendu en février 1998, après une demande de clarification des services du contrôleur financier de la Commission; par la suite, le marché n'a jamais été attribué ni l'appel relancé. L'appel d'offres pour l'équipement n'a jamais été lancé. Aucune évolution n'ayant été enregistrée depuis 1997, d'autres donateurs sont intervenus pour financer les activités à l'origine prévues dans le cadre de ce projet communautaire très important. Cependant, à la date de l'audit, fin 1999, la Commission n'avait ni reformulé ni annulé le projet.

Autres projets

80. La mise en œuvre du projet concernant l'aide accordée à l'AP [4] pour lutter contre le terrorisme a été compliquée et retardée par le fait que le financement provenait de trois lignes budgétaires différentes, nécessitant des procédures et des décisions financières différentes.

81. En raison du niveau très élevé de l'aide et de l'insuffisance de la coordination entre les donateurs sur place, les retards survenus

(1) Le fait que les dispositions en matière d'établissement de rapports et le suivi du projet par la Commission n'aient pas permis d'identifier et d'expliquer normalement les écarts de coût est justement critiquable.
(2) Qui ont été allouées conformément aux conditions fixées, et dont les bénéficiaires avaient commencé à rembourser les prêts correctement.
(3) Le montant total de ces contrats s'élève à 595 009 euros.
(4) Action commune 97/289/CFSP et PLE/97/10.

au début de la mise en œuvre ont fait que les microprojets qui devaient bénéficier du financement communautaire avaient déjà été financés par d'autres donateurs ou n'étaient plus prioritaires, en raison de l'évolution de la situation. Les projets ont donc dû être redéfinis, ce qui s'est traduit par des retards supplémentaires et par un gaspillage des ressources financières de l'assistance technique [1]. En outre, les procédures fortement centralisées, actuellement utilisées pour la définition des projets, ne sont pas adaptées à ce type de programme comprenant des microprojets [2]. La responsabilité de la décision sur la sélection des microprojets devrait revenir au BRCE, afin d'accélérer et de faciliter la mise en œuvre, sans compromettre le suivi et le contrôle de la Commission.

82. Un important programme de soins de santé primaires s'est trouvé dépassé avant même que sa mise en œuvre ait débuté et a donc dû être entièrement reformulé, en raison d'une élaboration déficiente et d'une coordination insuffisante entre les donateurs.

83. S'agissant d'un autre projet, le compte local devait être réapprovisionné par la Commission à condition que l'organisme palestinien chargé de la mise en œuvre justifie l'utilisation d'au moins 80 % de l'avance précédente. Cependant, en raison du temps nécessaire à la Commission pour traiter les demandes de paiement (jusqu'à trois mois), cette disposition a eu pour effet que les avances étaient épuisées avant la perception des versements suivants, l'organisme palestinien chargé de la mise en œuvre ayant dû préfinancer le projet à partir de ses propres fonds, à hauteur de plus d'1 million d'euros [3].

COORDINATION AVEC D'AUTRES DONATEURS ET L'AUTORITÉ PALESTINIENNE

84. Les structures et les modalités de la coordination entre les donateurs sont bien développées. Les structures de coordination de l'aide comprennent le Comité *ad hoc* de liaison (AHLC), composé de hauts représentants des principaux donateurs, et le Groupe consultatif (GC), composé de hauts représentants techniques de tous les donateurs et des agences de l'ONU. Au niveau local, les instances correspondantes sont respectivement le «Joint Liaison Committee» (Comité de liaison, JLC) et le «Local Aid Coordination Committee» (Comité de coordination de l'aide locale, LACC); en outre, les «Sector Working Groups» (Groupes de travail sectoriels, SWG) offrent un forum de discussion entre l'AP et les donateurs, sur les politiques et les programmes sectoriels; la Task Force on Project Implementation (task-force pour la mise en œuvre des projets, TFPI) traite en particulier des contraintes de mise en œuvre.

85. Au niveau du AHLC, la Commission a, en 1999, joué un rôle directeur dans la mise à jour du plan d'action tripartite sur les recettes, les dépenses et le financement des donateurs en faveur de l'Autorité palestinienne (PAT). En général, cependant, malgré les efforts du personnel du BRCE, la Commission n'a pas été à même de jouer, en Palestine, un rôle de coordinateur proportionné à la dimension de son programme d'aide. En 1999, elle n'était le «guide» [4] d'aucun SWG. Cela était principalement dû aux déficiences en matière d'organisation et de gestion susmentionnées, en particulier à l'absence de pouvoir au niveau local et à l'insuffisance des ressources.

86. La Commission a récemment amélioré sa coordination avec les États membres, en particulier en ce qui concerne l'adoption du CSP et du PIN. Néanmoins, la coordination avec les États membres doit encore être améliorée et développée, au niveau opérationnel, par exemple en matière d'échange d'informations des deux parties sur l'identification et l'élaboration du projet, et sur des questions spécifiques liées à la mise en œuvre. À cet égard, les réunions, organisées sur place afin d'examiner les projets avant leur présentation au comité MED, sont certainement utiles, mais insuffisantes.

87. Concernant le processus de réforme de l'UNRWA, contrairement aux autres donateurs, tels que les États membres de l'Union européenne et la Suisse, la Commission n'a pas joué le rôle actif et emblématique que l'importance de sa contribution aurait justifié, en raison de l'absence de représentants de haut niveau aux réunions sur ce sujet.

88. L'AP apprécie la contribution apportée par la Commission à son développement. Cependant, bien que les mécanismes de coordination soient en cours d'amélioration et les activités correspondantes intensifiées, la coordination n'est pas encore, selon les informations obtenues sur place, considérée comme étant aussi efficace qu'avec d'autres donateurs, en raison des insuffisances susmentionnées de la Commission en matière de planification.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

89. La gestion du programme d'aide à la société palestinienne par la Commission a eu des aspects et des résultats positifs (voir points 23-24), et a dû être assurée en présence d'un grand nombre de contraintes externes (voir points 16-22). Les conditions locales particulières et changeantes requièrent, plus encore que pour d'autres pays en voie de développement, des ressources adéquates, une bonne coordination entre les services, une présence forte sur place, des objectifs clairs, des décisions en temps utile, des systèmes et des procédures opérationnelles efficaces, ainsi qu'un suivi et un contrôle étroits. À cet égard, néanmoins, l'incidence du programme a été réduite en raison des insuffisances structurelles et des déficiences affectant les procédures et les systèmes de programmation et de gestion de la Commission, qui relèvent de la compétence de cette dernière et sont indépendants des contraintes locales (voir points 28-83). Ces déficiences ne sont pas propres au seul programme d'aide à la Palestine, mais affectent généralement la politique de coopération de l'UE. C'est pourquoi les actions correctrices devraient être envisagées dans la perspective d'une réforme plus générale des structures et procédures de la Commission dans ce domaine.

[1] MSP I-II; fin 1999, le problème était déjà prévu également pour MSP III, avant même le début de sa mise en œuvre.
[2] Cette question concerne également la mise en œuvre du LRDP, qui, fin 1999, n'avait pas encore commencé.
[3] MSP I-II.
[4] Le guide (Shepherd) est le donateur qui joue le rôle clé de coordinateur dans un SWG.

90. La gestion de la Commission s'est parfois concentrée sur des détails de procédure, aux dépens des résultats qui étaient escomptés des actions financées. Les échecs enregistrés dans la mise en œuvre de projets très en vue (tels que l'hôpital européen de Gaza et l'assistance technique au CLP), auxquels des facteurs relevant de la compétence de la Commission ont contribué, ont porté préjudice à l'image de l'UE en sa qualité de gestionnaire d'une aide très attendue.

91. La Cour recommande notamment que:

a) la Commission réévalue ses priorités: soit en affectant des ressources suffisantes (essentiellement du personnel approprié et des systèmes d'information de gestion efficaces) à un programme si ambitieux, soit en ramenant la portée du programme à une dimension raisonnable, si les ressources disponibles sont limitées;

b) compte tenu du programme actuel, le BRCE soit considérablement renforcé et doté de pouvoirs substantiels, notamment en matière de finances. Une délégation de pouvoir plus importante en faveur des bureaux sur place est généralement nécessaire pour améliorer l'efficacité de la politique de coopération communautaire. De plus, la prévention et la détection éventuelle de cas de mauvaise gestion pourraient encore être améliorées par le renforcement de la fonction de contrôle financier auprès du BRCE, actuellement insuffisante en raison du manque de personnel et de ressources techniques, telles que des bases de données. La Commission doit évaluer ses besoins en personnel en Palestine et, le cas échéant, engager des négociations avec Israël en vue d'augmenter ses effectifs, comme l'avait déjà proposé le BRCE lui-même en 1996;

c) un effort de rationalisation, de simplification et de clarification concernant les procédures et les systèmes de gestion soit engagé sans délai; l'accent doit être mis sur les résultats;

d) comme dans d'autres domaines de la politique de coopération communautaire, il soit remédié à la division actuelle du cycle des projets. La coordination et la collaboration entre les différents services doivent être notablement améliorées pour promouvoir le partage des responsabilités et la mise en commun des compétences, simplifier et accélérer le processus de décision, et réagir rapidement à une situation changeante;

e) l'élaboration des projets soit nettement améliorée, et qu'un train de projets soit constitué. La situation actuelle, dans laquelle l'élaboration des projets est en général trop rapide et superficielle, et la mise en œuvre par conséquent souvent retardée, doit être corrigée;

f) des indicateurs soient établis afin de permettre à la Commission d'évaluer ses propres prestations dans le cadre de la réalisation des objectifs qu'elle s'est assignés.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 11 et 12 octobre 2000.

Par la Cour des comptes

Jan O. KARLSSON

Président

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

1-3. L'assistance aux Palestiniens a toujours constitué une des priorités politiques de l'UE.

Depuis ses débuts, en 1971, et en particulier durant le soulèvement des Territoires occupés (1988-1993), l'aide communautaire a toujours été apportée dans un environnement particulièrement instable et complexe.

La mise en œuvre du programme d'assistance de la Communauté a été gênée par les conditions difficiles prévalant dans la région.

Il s'agissait de circonstances exceptionnelles qui ont nécessité des adaptations permanentes avec des ressources limitées. En raison de l'augmentation du volume de l'assistance ainsi que de la réorientation du programme, liée à l'insuffisance des ressources humaines, il a été difficile de répondre aux besoins et mettre en œuvre les principes définis par le Conseil et par le Parlement européen.

4. La Commission considère que le principal facteur qui a limité l'impact du programme était le manque de ressources humaines. Elle concède certaines faiblesses de gestion, qui résultent principalement de cet état de fait. Il est d'ores et déjà prévu de modifier les structures et les procédures utilisées au sein de la Commission, à savoir que:

a) la Commission a entrepris un remaniement complet de la gestion de son programme d'aide extérieure dans le cadre de son processus général de réforme;

b) la Commission va relancer ses efforts visant à promouvoir l'utilisation d'indicateurs de performance;

c) le problème global de l'élaboration et de la planification des projets est examiné dans le cadre du processus général de réforme;

d) la question de la coordination avec les autres donateurs et les États membres continuera à être examinée.

INTRODUCTION

Contexte et historique de l'aide accordée par l'Union européenne (UE) à la société palestinienne

5. En 1987, une nouvelle ligne budgétaire a été créée pour la Cisjordanie et la bande de Gaza.

6. Le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1734/94 constituant l'instrument juridique régissant l'engagement pris par la Communauté. En vertu de ce règlement, la Communauté devait mettre en œuvre une coopération financière et technique avec la Cisjordanie et la bande de Gaza dans le cadre d'un programme d'une durée de cinq ans (1994-1998).

Comme l'indiquent les chiffres figurant au paragraphe 8 du rapport de la Cour, depuis 1994, l'aide communautaire a largement dépassé ce cadre.

Les subventions accordées ont essentiellement concerné trois domaines: la remise en état des infrastructures, le renforcement des institutions (notamment une aide à la couverture des coûts récurrents dans l'enseignement) et le développement du secteur privé.

Le cadre juridique et budgétaire du programme

8. La Communauté continue de soutenir l'UNRWA par le biais de conventions triennales conclues entre la CE et l'UNRWA et régissant la participation de la Communauté aux actions de l'UNRWA dans ses domaines d'intervention (santé et éducation).

La précédente convention a expiré fin 1998. En novembre 1998, la Conseil a adopté des directives en vue de la négociation, par la Commission, de la dixième convention CE-UNRWA couvrant la période 1999-2001. Les négociations avec l'UNRWA se sont achevées et ont permis la signature de la convention et le versement des fonds au début de l'automne 1999. En plus de la contribution qu'elle apporte par l'intermédiaire de cette convention, la Commission soutient certains projets spécifiques de l'UNRWA, entre autres en matière d'aide alimentaire (direction générale «Développement») et d'aide humanitaire (ECHO).

CONTRAINTES EXTERNES PESANT SUR LE PROGRAMME

La précarité des institutions palestiniennes

22. La Commission et d'autres donateurs ont plaidé avec énergie en faveur de mesures correctrices. En conséquence, l'Autorité palestinienne a déjà pris une première série de mesures visant à améliorer la transparence budgétaire.

ÉLABORATION ET GESTION DU PROGRAMME PAR LA COMMISSION

Exécution budgétaire

26-27. La situation politique qui prévaut dans la région et la complexité des projets rendent particulièrement difficile de

prévoir dans quels délais les projets pourront être mis en œuvre, ou même si les conventions de financement seront signées. Cette incertitude ne facilite pas la prévision du niveau réel des décaissements, mais la situation s'est améliorée au cours de l'année écoulée.

Ressources humaines

Effectifs

Les services centraux de la Commission

29. La Cour reconnaît l'insuffisance de personnel dans les unités tant géographique que technique. Les unités financières sont également en sous-effectifs. La Commission a admis ce problème et elle examine actuellement la question de l'affectation des ressources humaines en général.

30. La Commission reconnaît l'insuffisance des ressources administratives allouées aux programmes d'aide extérieure et elle a attiré l'attention de l'autorité budgétaire sur ce point à plusieurs reprises, dernièrement dans la communication sur la réforme qu'elle a adoptée le 16 mai 2000.

Le bureau sur place

31. Entre février et novembre 1994, le bureau a fonctionné sans l'autorisation des autorités israéliennes.

33. La Commission a dûment renforcé les effectifs du BRCE sur la base des recommandations du rapport d'inspection de 1996, en fonction des possibilités qui existaient alors. Un fonctionnaire A et un fonctionnaire C ont été nommés, respectivement le 24 août et le 7 janvier 1997.

Un second poste d'ALAT (agent local d'assistance technique) a également été créé en février 2000.

La MEDA Team

35. La Commission partage l'avis de la Cour. Les MEDA Teams ont été créées pour fournir des ressources humaines supplémentaires en plus des assistants techniques, et non pas pour remplacer un personnel ou des experts existants.

La Commission doit respecter les règles actuellement en vigueur relatives aux bureaux d'assistance technique (BAT) qui ne permettent de recruter que sur la base de contrats devant être renouvelés tous les ans. Elle considère que, du fait de l'insuffisance des ressources, le recours aux BAT était la seule solution possible. Ce problème n'est pas spécifique aux MEDA Teams, il est commun à tous les bureaux d'assistance externe. Les services de la Commission s'efforcent d'y remédier et il s'agit là d'un point important dans les propositions de réforme formulées tant en ce qui concerne la gestion de l'aide extérieure que dans le cadre du processus global de réforme.

36. La Commission reconnaît que ce type de retard doit être évité. Il lui a fallu un certain temps pour trouver un remplaçant adéquat, mais le candidat retenu est entré en fonction le 28 août 2000.

Organisation

38. La Commission respecte scrupuleusement les règles et dispositions en vigueur, ce qui entraîne certes une plus grande transparence mais contribue également à ralentir le processus de prise de décision.

39. Les projets de réforme actuels de la Commission (voir les réponses aux points 90 à 92) visent à clarifier les responsabilités et à améliorer la coordination. En particulier, le cycle de projet sera intégré, avec pour conséquence attendue que les responsabilités seront clairement définies.

40. Les postes publiés sont accompagnés d'une description des tâches. Des descriptions complètes sont actuellement en cours d'élaboration pour chaque poste dans le cadre de la réforme globale de la Commission.

41. La remarque soulevée par la Cour est prise en compte dans le projet de réforme concernant les services externes de la Commission. La décentralisation et le transfert de compétences vers les délégations constituent des aspects importants de la réforme en cours.

42. La Commission partage l'opinion de la Cour sur le fait qu'il n'est pas possible de décentraliser des compétences sans mettre à disposition des outils appropriés et un personnel qualifié. La décentralisation présente l'avantage de permettre un meilleur contrôle du décaissement des fonds.

La Commission s'efforce de mettre en place un système d'information approprié. Le système CRIS (Common Relex Information System) permettra aux délégations d'avoir accès aux informations financières concernant les différents projets.

Stratégie et planification

43. Depuis 1997, l'Autorité palestinienne, avec le concours de la Banque mondiale, élabore le plan de développement palestinien, qui constitue la base de la stratégie de la communauté des donateurs internationaux. La clef du succès pour améliorer l'appropriation, par l'Autorité palestinienne, de son propre développement passe par un renforcement de ce plan.

Parallèlement à ce plan de développement, après avoir mené des consultations formelles et informelles avec le ministère de la planification et de la coopération internationale, l'Union européenne a élaboré une stratégie qui trouve son fondement dans le partenariat euro-méditerranéen.

Un document stratégique national concernant la Cisjordanie et la bande de Gaza couvrant la période 2000-2006 a été élaboré afin de présenter aux institutions européennes, aux États membres et à nos interlocuteurs un aperçu détaillé de la stratégie à long terme de la Commission en matière de développement.

À moyen terme, et conformément au règlement MEDA, des programmes indicatifs nationaux triennaux seront élaborés; le document couvrant les années 2000 à 2002 a déjà été finalisé.

À court terme, la Commission a préparé un plan de financement annuel, conformément au nouveau règlement MEDA qu'elle propose. Ce plan a été élaboré à l'issue de discussions et de consultations menées avec le ministère de la planification et de la coopération internationale.

44-45. Il est exact qu'aucun indicateur de performance n'a été défini dans le PIN. Les indicateurs ont été définis au niveau des projets et des programmes. L'expérience acquise dans la mise en œuvre des programmes et des projets a été dûment prise en considération lors de l'élaboration du PIN 2000-2002 et lors de la préparation de nouveaux projets.

46. La Commission convient qu'à ce jour, les résultats enregistrés en matière de renforcement des institutions n'ont pas été très satisfaisants. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle a participé au financement du rapport intitulé «Renforcement des institutions publiques palestiniennes». Il est encore trop tôt pour évaluer les améliorations dans la mesure où le rapport n'a été achevé qu'à l'été 1999.

La participation de la Commission aux élections a été cruciale pour la mise en place du Conseil législatif palestinien (CLP). L'assistance globale fournie par la Commission au CLP devrait être considérée comme une réussite.

47. La nécessité d'améliorer la planification et la préparation des projets a été reconnue et la Commission examine ce problème dans le cadre du processus de réforme actuel. Un train de projets a été constitué.

Élaboration des projets: prise en considération des risques, des contraintes et des implications en matière de procédures

48. Les projets relatifs à l'hôpital européen de Gaza et au Conseil du logement palestinien ont été lancés dans les années 1990/1991. Le BRCE n'a été mis en place qu'en 1994 et, avant cette date qui correspond à celle de la création de l'Autorité palestinienne, il n'avait pas d'interlocuteur officiel pour la définition d'une stratégie de développement ni la coordination des actions avec la communauté des donateurs. Avec ses propres moyens, la Commission s'efforce de remédier à ce problème en préparant des trains de projets sur trois ans.

49. Les observations de la Cour sont exactes. La réorganisation en cours des services RELEX (relations extérieures) devrait permettre de résoudre les problèmes.

50. Les problèmes liés à l'absence d'une coordination efficace et, ponctuellement, au gaspillage d'efforts de la part de la Commission ne sont pas simples à résoudre compte tenu du volume de l'aide et du nombre de donateurs concernés ainsi que des faiblesses institutionnelles de l'Autorité palestinienne.

51. En ce qui concerne les projets examinés par la Cour, la Commission a entrepris des évaluations approfondies des risques et des contraintes, autant que faire se peut.

52, 53. L'identification précise de l'allocation des crédits permet à la Commission de répondre aux demandes formulées par le Parlement européen et les États membres concernant la communication d'informations détaillées sur la manière dont les fonds sont utilisés, en particulier depuis les échos défavorables répercutés par les médias à propos des programmes des donateurs en Palestine.

Plusieurs raisons expliquent les retards pris dans la conclusion des négociations avec l'UNRWA, notamment le climat généralement hostile résultant d'allégations de fraudes commises par l'agence de l'UNRWA au Liban en octobre 1998. L'identification précise de l'allocation des crédits a, de fait, entraîné des complications et des retards dans la mise en œuvre de la dixième convention CE-UNRWA mais on s'est efforcé, autant que faire se pouvait, de rendre la convention plus claire et plus transparente par rapport aux précédentes en introduisant des calendriers de paiement, des mécanismes d'établissement de rapports, etc. Cette opinion est partagée par les États membres et par l'UNRWA lui-même.

53. Dans le cas du programme de développement rural local, la comptabilité séparée mise en place pour les crédits communautaires entraîne une transparence et une responsabilité financière totales et permet à la Commission de suivre les activités financées par des fonds communautaires.

Indicateurs de performance

54. La Commission convient que l'utilisation d'indicateurs de performance pourrait améliorer la gestion de projet. La réorganisation opérée au sein de la Commission ces deux dernières années a accentué la difficulté de cette tâche. Toutefois, la Commission entend renouveler ses efforts dans ce domaine à la suite de l'adoption de la communication sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure.

Mise en œuvre des projets

Calendrier des actions et capacité de réaction

56. Depuis que le SCR (service commune RELEX) est devenu pleinement opérationnel, à la mi-1999, les délais de passation des appels d'offres et de paiement ont été considérablement raccourcis et la mise en œuvre globale des projets s'est trouvée sensiblement améliorée.

Passation de marchés publics

57. Le nouveau manuel des procédures d'appel d'offres en matière d'aide extérieure conduira à une meilleure efficacité. À la fin du premier semestre 2000, aucun appel d'offres n'avait pris plus de retard que nécessaire, à tout le moins aucun appel d'offres centralisé. Néanmoins, les appels d'offres peuvent toujours tarder à être lancés et les retards sont possibles entre le lancement d'un appel d'offres et l'attribution du marché lorsque les ressources sont insuffisantes.

Les procédures de passation des marchés sont délibérément rigoureuses afin d'éviter les litiges susceptibles d'entraîner des retards; elles doivent donc être scrupuleusement respectées.

58. Les retards enregistrés dans les procédures de passation des marchés résultent de l'insuffisance des effectifs.

La décision de la Commission relative à la création du SCR visait en partie à remédier à ces problèmes. Depuis que ce service est pleinement opérationnel (mi-1999), les délais nécessaires pour mener à bien les procédures d'adjudication ont été réduits. De plus en plus souvent, le délai moyen de six à neuf mois est respecté.

Des retards continuent de se produire sans que la Commission puisse intervenir, en raison par exemple du délai nécessaire pour obtenir l'aval de l'Autorité palestinienne ou pour la signature des contrats.

59. En créant le SCR, la Commission est parvenue à réduire considérablement les retards. La coordination entre le bureau de représentation de la Commission européenne (BRCE) et les services centraux, de même qu'entre les services eux-mêmes, s'est trouvée grandement améliorée, ce que le BRCE a reconnu. À titre d'exemple de meilleure coordination, la création récente du groupe «interservices» de visas (GIV) a permis de ramener à deux semaines le délai nécessaire pour l'approbation d'un projet de proposition de financement.

Suivi et établissement des rapports

60. Un programme de base pour le suivi a été mis en place à l'aide de feuilles de calcul et une série d'améliorations ont été apportées à l'accès aux informations, notamment un plan ciblé d'utilisation des systèmes d'informatique de gestion.

61. Il n'existe pas de liste unique des projets. Cela tient à la structure des financements communautaires, qui sont apportés sur la base de lignes budgétaires. Pour certains projets, en particulier ceux cofinancés avec des ONG, la Commission est consultée au début du projet puis elle reçoit régulièrement des tableaux de synthèse.

La Commission reconnaît que les systèmes d'informatique de gestion pourraient être améliorés et elle s'emploie à résoudre ce problème.

CONSTATATIONS RELATIVES AUX PROJETS EXAMINÉS

L'hôpital européen de Gaza

66-68. Il a toujours été entendu que la participation de la Commission à ce projet se limiterait à la construction et à l'aménagement de l'hôpital, l'UNRWA se chargeant de tout le reste.

En 1996, grâce à la participation active de la Commission, la construction de l'hôpital était pratiquement achevée (97 %). À cette époque, il n'était pas du tout prévu que la Commission soit associée au fonctionnement de l'hôpital; le problème ne s'est posé qu'à partir du moment où il est apparu que les autorités responsables n'étaient pas en mesure de remplir les obligations qui leur incombaient, à savoir mettre en service et faire fonctionner l'hôpital.

67. Le déroulement des événements décrit par la Cour atteste une certaine flexibilité et une volonté d'adaptation.

68. La convention de financement pour les travaux de réaménagement a été signée par la Commission le 20 juillet 1999 et par l'UNRWA le 11 janvier 2000.

Le «Palestine Housing Council» (Conseil du logement de Palestine)

73. L'accord de projet a expiré et les fonds ont été désengagés en juin 2000. Une toute nouvelle proposition de financement présentée par la direction du PHC devra être considérée comme un nouveau projet et sera examinée suivant la procédure habituelle.

75. Le texte type des conventions de financement a été révisé et sa qualité améliorée.

L'appel d'offres a échoué en raison du fait que le PHC n'a pas respecté les procédures de passation des marchés. Les tentatives ultérieures de la Commission pour trouver des solutions ont été rejetées par le PHC.

Projets en faveur du Conseil législatif palestinien (CLP)

Construction d'un bâtiment pour le siège temporaire du CLP

Octroi d'une assistance technique et d'équipement au CLP

76-77. Le projet a donc été annulé et les fonds ont été désengagés en juin 2000.

77-79. Le projet est en cours d'annulation.

Autres projets

81. Dans le cas de la phase III du programme de soutien aux municipalités, les projets énumérés dans la convention de financement n'étaient qu'indicatifs. Il n'est pas nécessaire de connaître, au moment de la préparation du projet, la liste précise des microprojets qui seront financés.

La liste des projets sera mise à jour par les consultants et par le Conseil économique palestinien pour le développement et la reconstruction (PECDAR) une fois que les consultants auront pris leurs fonctions.

Le programme de développement rural local est mis en œuvre à grande échelle depuis février 2000.

Dans le cas de ce projet, les services centraux de la Commission n'approuvent pas les microprojets. Ceux-ci sont approuvés par le comité directeur du projet qui agit en tant qu'autorité compétente en matière de décisions de financement. Les projets approuvés par le comité directeur sont inclus dans les programmes de travail et les estimations de coûts qui sont présentés aux services centraux de la Commission pour approbation. Ces derniers doivent donner leur accord principalement sur les aspects technique, financier et administratif de la mise en œuvre, et non sur le choix des projets.

82. La coordination des donateurs incombe essentiellement au ministère palestinien de la santé. Le projet a maintenant été annulé et un nouveau projet est en cours d'élaboration.

COORDINATION AVEC D'AUTRES DONATEURS ET L'AUTORITÉ PALESTINIENNE

85. Les efforts déployés par la Commission pour jouer un rôle de premier plan se sont trouvés gênés par des facteurs tels que l'insuffisance des ressources et ses tentatives en vue d'occuper une position clef dans la structure de coordination de l'aide internationale se sont heurtées à l'opposition d'autres parties, notamment des États-Unis.

86. La coordination avec les États membres pourrait encore être améliorée. Toutefois, avant de présenter des projets au comité MED, le BRCE organise des réunions d'information avec les États membres. Il y a des limites à ce que la coordination permet d'obtenir, en particulier en cas de divergences d'opinion entre les capitales et les délégations locales. Les décisions sont prises à la majorité qualifiée, ce qui peut conduire à une situation dans laquelle l'avis d'un ou de plusieurs États membres n'est pas reflétée dans le projet définitif.

87. Le processus de réforme mené au sein de l'UNRWA concerne son fonctionnement interne et la manière dont il répondra à l'avenir aux besoins des donateurs. La Commission, en tant que contributeur majeur, devrait participer activement à ce processus de réforme et sera représentée au niveau approprié.

88. La Commission a renforcé la coordination avec l'Autorité palestinienne et elle poursuivra ses efforts en ce sens. Une structure permettant d'assurer une coordination plus active et plus fréquente a été instaurée avec le ministère de la planification et de la coopération internationale. Depuis octobre 1999, deux réunions de coordination concernant la mise en œuvre de projets ont eu lieu à Bruxelles le 4 novembre 1999 et le 24 janvier 2000. Cet effort a déjà été apprécié par le ministère palestinien.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

89. La Commission continue de prôner la mise en place d'un État palestinien doté d'une économie prospère et d'une société libre et pluraliste. La Cour reconnaît les contraintes particulières et considérables qui pèsent sur le travail de la Commission en Palestine, mais elle conclue que les faiblesses structurelles des systèmes internes de la Commission réduisent l'impact du programme. La Commission est d'avis que le principal obstacle à une gestion de projet efficace est l'insuffisance des ressources humaines.

Elle a déjà entrepris de remanier entièrement la gestion de son programme d'aide extérieure dans le cadre de son effort de réforme plus global. Les recommandations de la Cour en relation avec ce rapport seront pleinement prises en considération. La réforme vise à améliorer la programmation pluriannuelle, à réformer les procédures de comitologie et à intégrer le cycle de projet, de l'identification des projets à leur mise en œuvre. Un nouvel organe sera créé pour mettre en œuvre l'aide communautaire, ce qui conduira à une gestion plus locale du cycle de projet grâce à un transfert de pouvoirs et à la décentralisation.

90. La Commission aimerait attirer l'attention sur le fait que les procédures appliquées à l'aide extérieure n'ont cessé de se multiplier et de gagner en complexité et que la Commission a été critiquée par le passé pour n'avoir pas scrupuleusement respecté ces procédures. La Commission a toutefois pour objectif d'amener les actions qu'elle finance aux résultats escomptés. Des retards ont été enregistrés dans le projet concernant l'hôpital de Gaza, mais ils étaient dus aux conditions politiques qui prévalaient alors dans la région. La situation sur le terrain a considérablement évolué depuis 1991, date à laquelle l'hôpital européen de Gaza a été lancé, et elle continue d'évoluer. Et c'est la Commission qui a maintenu le projet en vie. Elle n'a toutefois peut-être pas assez fait connaître le rôle décisif qu'elle a joué pour éviter que le projet n'échoue.

91.

a) Un des aspects principaux des projets de réforme globale de la Commission, annoncée le 16 mai 2000, est la concentration des maigres ressources sur des activités qui lui reviennent en propre. À l'avenir, les unités géographiques des directions

générales «Relations extérieures» et «Développement» se concentreront sur la programmation, à savoir les décisions politiques stratégiques concernant l'allocation de crédits par secteur, décisions qui seront prises dans le cadre d'un dialogue étroit avec les pays bénéficiaires. La participation des États membres portera essentiellement quant à elle sur les politiques et les stratégies plutôt que sur la microgestion de projets.

b) Les propositions de création d'un nouvel organe chargé de la mise en œuvre de l'assistance communautaire [voir le point d)] devraient également permettre de remédier aux lacunes sérieuses en personnel tout en mettant fin à la dépendance actuelle vis-à-vis de consultants externes chargés de remplir les tâches de la Commission. Le BRCE devrait être considérablement renforcé.

Toute discussion avec Israël concernant le BRCE, notamment son statut, ses effectifs et son implantation, est subordonnée à l'achèvement des négociations concernant un accord politique définitif entre Israël et les Palestiniens. En ce qui concerne les problèmes de mauvaise gestion, la Commission peut exercer une certaine influence et même améliorer son mécanisme de contrôle. Il convient de noter toutefois qu'elle n'a aucun pouvoir de contrôle de la qualité de la gestion exercée par d'autres acteurs importants, tels que les Nations unies comme dans le cas de l'hôpital de Gaza.

c) Des efforts supplémentaires sont déployés pour rationaliser les systèmes et les procédures en général. Les règlements MEDA ont été révisés en septembre 2000. Les propositions de la Commission qui conduiraient à une simplification des procédures n'ont pas encore été formellement reçues par les États membres au sein du comité MED.

Un nouveau manuel d'instructions consacré aux procédures de passation de marchés est utilisé depuis le début de l'année 2000. Ces procédures comportent nécessairement un certain degré de complexité afin d'éviter les demandes injustifiées ou des litiges juridiques susceptibles d'entraîner des retards. D'autres aspects toutefois, tels que les procédures d'approbation des stratégies nationales, des programmes indicatifs nationaux et des plans annuels de travail, sont examinés en vue d'une simplification. Ces modifications, associées à la réforme des services extérieurs, devraient conduire à une amélioration des résultats.

d) La Commission a déjà décidé que le cycle de projet serait intégré. La majorité des programmes d'assistance communautaires, notamment ceux consacrés à la Palestine, sera gérée par un nouvel organe qui sera responsable à tous les stades des projets, de leur identification à leur mise en œuvre. Le SCR actuel sera converti en un bureau opérant sous le contrôle d'un conseil d'administration composé des commissaires responsables des relations extérieures. Le cadre juridique et budgétaire dans lequel cet organe fonctionnera sous sa forme définitive dépendra des discussions plus larges menées sur l'externalisation dans le cadre du processus de réforme globale de la Commission et d'une évaluation correcte effectuée au premier stade. La nouvelle entité permettra à la Commission de garder la maîtrise totale de la gestion de l'aide extérieure.

e) De nouvelles méthodes de travail seront introduites dans les unités géographiques et le SCR, et la cohérence et l'uniformité de la programmation feront l'objet d'une suivi rigoureux. L'évaluation occupera une place beaucoup plus importante.

f) Le cadre logique, qui doit être normalement joint à toute proposition de financement, prévoit spécifiquement une liste d'indicateurs objectivement vérifiables mais, principalement en raison du manque d'effectifs et de temps empêchant d'entrer suffisamment dans les détails lors du processus d'élaboration/de conception des projets, ces indicateurs sont en fait parfois inadéquats. À cet égard, la décision de la Commission du 16 mai 2000 concernant la réforme de ses programmes d'aide extérieure prévoit spécifiquement de renforcer encore ses méthodes de travail et ses dispositifs de formation. Au cours des deux dernières années, la Commission a considérablement développé la formation en matière d'élaboration de projets destinée tant aux services centraux qu'au personnel sur le terrain ainsi qu'aux interlocuteurs fonctionnaires des gouvernements partenaires.